

Vergaderjaar 1997–1998

26 100

Rechtmatigheidsonderzoek 1997

Nr. 2

ALGEMEEN GEDEELTE 1997

INHOUD	Blz.	Blz.
SAMENVATTING	5	
ALGEMEEN GEDEELTE	7	
1 Inleiding	7	
2 Financieel beheer	8	
2.1 Accountantscontrole	8	5.2.5 Zelfstandige bestuursorganen, mede-overheden en uitvoeringsorganisaties 27
2.2 Administratieve organisatie	8	5.2.6 Conclusies en aanbevelingen 27
2.3 Geautomatiseerde systemen	10	5.2.7 Commentaar ministers 28
2.3.1 IPA	10	5.2.8 Nawoord Rekenkamer 28
2.3.2 Begrotingsadministratiesystemen	10	5.3 Agentschappen 29
2.3.3 Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst	11	5.3.1 Overzicht agentschappen 29
2.3.4 Overige knelpunten	11	5.3.2 Evaluatie Ministerie van Financiën 29
2.3.5 Totaaloverzicht automatisering	11	5.3.3 Bevindingen rechtmatigheidsonderzoek 1997 30
2.4 Conclusie op basis van ijkpunten financieel beheer	12	5.3.4 Conclusie 30
3 Bezwaaronderzoeken	13	5.4 Specifieke uitkeringen en MDW-accountancy 30
4 Financiële verantwoording	14	5.5 Tussenbalans integriteitsbeleid 32
4.1 Rekening	14	5.5.1 Inleiding 32
4.1.1 Rechtmatigheid	14	5.5.2 Follow-up Rekenkamerrapport 32
4.1.2 Verplichtingen	14	5.5.3 Aanvulling op onderzoek 1996 33
4.1.3 Ontvangsten	15	5.5.4 Rekenkameronderzoek 1996–1998 34
4.1.4 Afrekenen voorschotten	15	5.5.5 Conclusies 35
4.2 Toelichting bij de rekening	15	5.5.6 Reactie minister 35
4.3 Saldibalans met toelichting	16	5.5.7 Nawoord Rekenkamer 36
4.4 Financiële verantwoordingen agentschappen	16	6 Aandachtspunten financiële verantwoording 36
5 Aandachtspunten financieel beheer	16	6.1 Realisatie versnelling verantwoordingsprocedure 36
5.1 Millennium	16	6.2 Vervolgonderzoek kengetallen 37
5.1.1 Inleiding	16	6.2.1 Inleiding 37
5.1.2 Nationale aanpak en prioriteitenstelling	17	6.2.2 Ontwikkeling gebruik kengetallen 37
5.1.3 Organisatie aanpak Rijksoverheid	18	6.2.3 Betrouwbaarheid kengetallen 39
5.1.4 Voortgang departementen	20	6.2.4 Aanbevelingen Werkgroep Kwaliteit financiële verantwoordingen 40
5.1.5 Slotbeschouwing en aanbevelingen	23	6.2.5 Conclusie en aanbevelingen 40
5.1.6 Reactie minister	23	6.2.6 Reactie minister 41
5.2 Voorbereiding invoering euro	24	6.3 Verantwoording Miljoenennota 41
5.2.1 Inleiding	24	6.3.1 Inleiding 41
5.2.2 Interdepartementale aanpak	24	6.3.2 Verantwoording macrobudget 42
5.2.3 Organisatie bij de ministeries	25	6.3.3 Kwaliteit verantwoordingsinformatie in Miljoenennota 43
5.2.4 Stand van zaken voorbereiding	25	6.3.4 Conclusie en aanbeveling 44
		6.3.5 Antwoord van de minister 45
		6.3.6 Nawoord Rekenkamer 45
		7 Slotbeschouwing 45

RAPPORTEN BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING	47	Verkeer en Waterstaat	197
Huis der Koningin	47	Economische Zaken	215
Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin	51	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	237
Algemene Zaken	57	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	257
Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken	66	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	279
Buitenlandse Zaken	76	Provinciefonds	297
Justitie	96	Landbouw-Egalisatiefonds	301
Binnenlandse Zaken	114	Gemeentefonds	311
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	127	Infrastructuurfonds	316
Nationale Schuld	147	Fonds Economische Structuurversterking	325
Financiën	151	Spaarfonds AOW	330
Defensie	166	Rijk	334
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	183		

SAMENVATTING RECHTSMATIGHEIDSONDERZOEK 1997

Evenals vorig jaar heeft de Rekenkamer een positief oordeel over de **financiële verantwoordingen van de rijksdienst over 1997**. Van het overgrote deel van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten kon zij de rechtmatigheid vaststellen.

De meeste departementen hebben de geplande versnelling van de financiële verantwoording over 1997 gerealiseerd. De versnelling bleek vooralsnog niet geleid te hebben tot kwaliteitsverlies. Wel vraagt de Rekenkamer speciale aandacht voor de agentschappen: bij 9 van de 14 in 1997 actieve agentschappen bestonden tekortkomingen in de financiële verantwoording en/of in het financieel beheer.

Vorig jaar sprak de Rekenkamer haar zorg uit over het **financieel beheer** bij acht departementen, te weten: Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken, Justitie, Defensie, Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Hoewel dit jaar bij een aantal van deze ministeries verbeteringen werden geconstateerd, zijn de geconstateerde tekortkomingen in het financieel beheer nog niet opgelost. Dit was het geval bij de ministeries van Buitenlandse Zaken, Justitie en Verkeer en Waterstaat. Ook werden bij sommige ministeries naast verbeteringen nieuwe tekortkomingen in het financieel beheer geconstateerd, bijvoorbeeld bij Algemene Zaken en bij Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. De Rekenkamer spreekt haar zorg uit over de tekortkomingen in het financieel beheer bij de ministeries van Defensie, Economische Zaken en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Bij deze drie ministeries concludeert de Rekenkamer dat de kwaliteit van het financieel beheer verder is afgenomen. Tevens wijst zij op de situatie bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De administratieve organisatie bij dit ministerie is zodanig achteruit gegaan dat de Rekenkamer dit jaar spreekt van ernstige tekortkomingen in het financieel beheer bij dit ministerie.

Wanneer er sprake is van gebreken die zich al enkele jaren voordoen, voert de Rekenkamer een **bezwaaronderzoek** uit. In totaal zijn er dit jaar verspreid over de rijksdienst acht bezwaaronderzoeken uitgevoerd, die allemaal te maken hadden met gebreken in het financieel beheer. In geen van deze gevallen behoefde het bezwaar gehandhaafd te worden, omdat de ministers adequate verbeteracties toezegden. Voor 1998 staan vier bezwaaronderzoeken op het programma, bij Binnenlandse Zaken, Defensie (twee) en Economische Zaken.

De Rekenkamer besteedde speciale aandacht aan de volgende vier financieel-beheersonderwerpen.

Over de **millenniumproblematiek** beveelt de Rekenkamer aan de prioriteitenstelling op nationaal niveau bij het kabinet te leggen, gecombineerd met een krachtiger aansturing van de ministeries op hun beleids-terreinen. De Rekenkamer vraagt speciale aandacht voor het ontwikkelen van noodscenario's en voor de voortgangsinformatie aan de Tweede Kamer. De minister van Binnenlandse Zaken zegde in zijn reactie een aantal maatregelen toe die betrekking hadden op de inventarisatie van vitale projecten en een verfijning van de planning en monitoring door het kabinet. Een verdergaande discussie over de nationale prioriteitenstelling achtte hij niet gewenst, omdat deze volgens hem de aanpak van het probleem in de weg staat. De Rekenkamer constateert dat de minister ten dele tegemoet komt aan haar aanbevelingen. Zij blijft wel aandringen op een politieke heroverweging van prioriteiten.

De wijze waarop de ministeries de **voorbereiding op de euro** organiseren biedt voldoende waarborgen voor een ordelijke en controleerbare invoering. De Rekenkamer miste echter bij een aantal ministeries nog een

gefaseerde planning en een raming van de met de invoering van de euro gemoeide kosten en capaciteitsbeslag. De minister van Financiën liet, mede namens de andere ministers, weten dat hij zich in het algemeen kon vinden in de aanbevelingen van de Rekenkamer.

De toetsing van alle **specifieke uitkeringen** heeft een eerste voortgangsrapportage opgeleverd. Deze toetsing heeft als doel de doelstellingen en verantwoordelijkheden te verduidelijken en vervolgens de vereiste verantwoordings- en controle-informatie hieraan aan te passen. De Rekenkamer wil voor het vervolg van dit traject voor twee zaken bijzondere aandacht vragen:

- strikte handhaving van het uitgangspunt dat de minister steeds redelijke zekerheid dient te verkrijgen over de naleving van de gestelde voorwaarden;
- het belang van betrouwbare informatie over de beleidsuitvoering.

De Rekenkamer vraagt ook de aandacht voor de invoering van een **integriteitsbeleid** bij de rijksdienst. Volgens de Rekenkamer geldt dit niet alleen de opzet, maar evenzeer de werking van preventieve maatregelen. De invoering van een integriteitsbeleid in alle sectoren van de rijksdienst blijkt een moeizaam proces van bewustwording te zijn. De minister van Binnenlandse Zaken vroeg zich in zijn reactie af welke criteria de Rekenkamer heeft gebruikt om te komen tot haar oordeel over de mate waarin het bewustwordingsproces is gevorderd. De Rekenkamer beschouwt de mate waarin maatregelen de werkvloer hebben bereikt als een graadmeter voor de mate waarin men zich van integriteitsproblemen bewust is.

Op het terrein van de financiële verantwoording onderzocht de Rekenkamer de volgende twee speciale aandachtspunten.

Het gebruik en de kwaliteit van ramings- en doelmatigheids**kengetallen** in de toelichtingen bij de begrotingen en verantwoordingen neemt langzamerhand toe. Wel merkt de Rekenkamer op dat in de huidige begrotings- en verantwoordingssystematiek de realisatie van beleid, afgezet tegen oorspronkelijke doelstellingen, te weinig uit de verf komt. Om tot verbeteringen op dit punt te komen zou met kracht gewerkt moeten worden aan concretisering en waar mogelijk kwantificering van beleidsdoelstellingen. De minister van Financiën zegde in zijn reactie toe op dit punt in samenwerking met de andere ministers actie te zullen ondernemen.

De Rekenkamer concludeert dat de **Miljoenennota** de gewenste verantwoording over het macrobudget niet als zodanig bevat. Zij beveelt aan de presentatie van het begrotingsbeleid inzake het macrobudget in de Miljoenennota duidelijk te scheiden van de verantwoording hierover. De minister van Financiën liet weten dat hij de aanbevelingen van de Rekenkamer ter harte zou nemen bij het opstellen van de Miljoenennota 1999.

ALGEMEEN GEDEELTE

1 INLEIDING

Deze bundel bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek 1997 dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd naar de financiële verantwoordingen van de dertien ministeries, het Huis der Koningin, de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin, het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, de Nationale Schuld en de zes begrotingsfondsen en naar de financiële verantwoording van het Rijk. Het betreft in het totaal 24 financiële verantwoordingen. Hierin zijn ook de financiële verantwoordingen begrepen van de 14 agentschappen die in 1997 functioneerden. Bijlage 3 van deze bundel bevat een overzicht van de resultaten.

Het algemeen gedeelte van de bundel bevat vier onderdelen:

- een beoordeling van de kwaliteit van het financieel beheer bij de departementen, op basis van de bevindingen en conclusies in de rapporten bij de financiële verantwoording (hoofdstuk 2);
- de uitkomsten van verrichte bezwaaronderzoeken over 1997 en een overzicht van de bezwaaronderzoeken die voor 1998 zullen worden uitgevoerd (hoofdstuk 3);
- een beoordeling van de kwaliteit van de financiële verantwoordingen, ook op basis van de bevindingen en conclusies in de rapporten bij de financiële verantwoording (hoofdstuk 4);
- een aantal speciale aandachtspunten, waarin actuele problemen en beleidsontwikkelingen worden behandeld die samenhangen met ofwel het financieel beheer (hoofdstuk 5), ofwel met de financiële verantwoording (hoofdstuk 6).

In de bundel rechtmatigheidsonderzoek 1996 werd reeds aangegeven dat de Rekenkamer er naar streeft een meer omvattend beeld te geven van de stand en de ontwikkeling van het financiële beheer op de ministeries. Zij werkt toe naar een overkoepelend oordeel over het financieel beheer met ingang van 2002, op basis van een integraal overzicht van kwaliteitsbepalende factoren, de ijkpunten. Op grond van het rechtmatigheidsonderzoek 1997 geeft de Rekenkamer een oordeel over het financieel beheer aan de hand van drie zulke ijkpunten: de accountantscontrole, de administratieve organisatie en de automatisering. Het is de bedoeling het aantal ijkpunten uit te breiden en de ijkpunten en de bijbehorende normatiek de komende jaren verder uit te werken en uit te dragen. Er is overleg gestart met de Accountantsdiensten over de ontwikkeling van ijkpunten en over de verwerking ervan in hun controletaak voor het financieel beheer.

Na het Algemeen Deel volgen in deze bundel de afzonderlijke rapporten bij de financiële verantwoordingen, die per ministerie of fonds de uitkomsten bevatten van de verrichte onderzoeken. Het laatste rapport uit de bundel is het rapport bij de financiële verantwoording van het Rijk. Dit bevat de verklaring van goedkeuring van de financiële verantwoording 1997. In dit rapport is ook de stand van de afhandeling van de financiële verantwoordingen 1995 en 1996 opgenomen.

De bundel wordt afgesloten met drie bijlagen. De eerste bijlage bevat een overzicht van de herkomst van realisatiecijfers gebruikt in de Miljoenennota. De tweede bijlage bevat een vergelijking van de ramingen van de Miljoenennota 1997 met de realisatiecijfers volgens de financiële verantwoordingen 1997. De derde bijlage bevat totaaloverzichten van de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en saldibalans.

2 FINANCIEEL BEHEER

2.1 Accountantscontrole

Jaarlijks voert de Rekenkamer reviews uit op de departementale accountantscontrole. Ook dit jaar heeft zij in alle gevallen kunnen vaststellen dat de accountantscontrole een voldoende basis vormt voor de oordeelsvorming van de Rekenkamer over de financiële verantwoordingen van de ministeries en de begrotingsfondsen. De oordelen van de Rekenkamer over de financiële verantwoordingen en het financieel beheer zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de rapportages van de Accountantsdiensten (AD's).

In het rechtmatigheidsonderzoek 1997 heeft de Rekenkamer bij haar reviews bijzondere aandacht geschonken aan de vraag of de AD's de naleving van de Europese aanbestedingsregels in hun controles van de financiële verantwoordingen hebben betrokken. De Rekenkamer heeft kunnen vaststellen dat dit het geval was. De AD's hebben bevindingen uit deze controles opgenomen in hun rapportages aan de ministers en deze bevindingen meegewogen in het kader van de afgegeven accountantsverklaring. De Rekenkamer heeft de fouten en onzekerheden op dit punt die haar tolerantiegrenzen overschrijden vermeld in haar rapporten bij de financiële verantwoording.

2.2 Administratieve organisatie

De Rekenkamer heeft beoordeeld of er sprake was van ernstige tekortkomingen in de administratieve organisatie en interne controle van de ministeries. Het gaat om de volgende situaties:

- de werking van de administratieve organisatie schiet op meerdere plaatsen tekort;
- belangrijke delen van de administratieve organisatie zijn niet beschreven of de beschrijvingen zijn niet actueel en een adequate onderhoudsorganisatie hiervoor ontbreekt;
- tekortkomingen in opzet en werking bestaan reeds enkele achtereenvolgende jaren en zijn aanleiding voor de Rekenkamer om een onderzoek uit te voeren gericht op het maken van bezwaar. Tekortkomingen in processen die kenmerkend zijn voor het ministerie (zogenaamde kritische processen, bijvoorbeeld het subsidiebeheer bij een departement als VWS) weegt de Rekenkamer zwaarder dan tekortkomingen die het algemeen functioneren betreffen; dit geldt ook voor de mate waarin de tekortkomingen binnen het departement verbreid zijn.

Tabel 1 IJkpunt administratieve organisatie

	Werking ao	Onder- houd ao	Bezwaar- onder- zoeken 1998	Kriti- sche pro- cessen	Wijd verbreid	Stand 1997	Ontwik- keling t.o.v. 1996
HCvS	•	•	geen	o	nee	•	↓
AZ	•	•	geen	o	nee	•	↑
KabNa	•	o	geen	•	nee	•	↑
BuiZa	••	••	geen	••	ja	••	↑
Justitie	••	•	geen	•	nee	••	↑
BiZa	•	•	1	••	nee	••	↓
OCW	•	•	geen	o	nee	•	↑
Financiën	•	o	geen	•	nee	•	→
Defensie	••	•	2	••	ja	••	↓
VROM	•	•	geen	••	nee	••	→
V&W	••	o	geen	••	ja	••	↑
EZ	•	••	1	••	ja	••	↓
LNV	••	••	geen	•	ja	••	↓
SZW	•	•	geen	•	nee	•	→
VWS	•	•	geen	•	nee	•	→

o = geen tekortkomingen
 • kleinere tekortkomingen
 •• ernstige tekortkomingen
 ↑ situatie is verbeterd
 → situatie is gelijk gebleven
 ↓ situatie is verslechterd

De rapporten bij de financiële verantwoording geven per ministerie de specifieke problemen in de administratieve organisatie aan. Overkoepelend komt de Rekenkamer tot het volgende beeld van de stand en de ontwikkeling van de administratieve organisatie.

Bij de ministeries van OCW, Financiën, SZW en VWS en bij Kabna was geen sprake van ernstige tekortkomingen in de administratieve organisatie. De situatie bij het ministerie van Algemene Zaken is ten opzichte van 1996 zover verbeterd, dat daar geen sprake meer is van ernstige tekortkomingen in de administratieve organisatie. Bij de Hoge Colleges van Staat was er weliswaar nog geen sprake van ernstige tekortkomingen in de administratieve organisatie en interne controle, maar de situatie was wel verslechterd. Naar de mening van de Rekenkamer moeten de problemen meer voortvarend worden aangepakt.

Bij de ministeries van Buitenlandse Zaken, Justitie en Verkeer en Waterstaat zijn de ernstige tekortkomingen weliswaar blijven bestaan, maar is belangrijke voortgang geboekt bij het realiseren van de plannen ter verbetering en traden geen nieuwe belangrijke tekortkomingen op. Bij het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zijn de vorig jaar opgemerkte tekortkomingen in 1997 grotendeels weggenomen. Ook behoefde de Accountantsdienst geen aanvullende controles meer te verrichten. De Rekenkamer acht het wel teleurstellend dat tegelijkertijd op andere punten tekortkomingen zijn ontstaan, met name in het kritische proces van de individuele huursubsidie. De administratieve organisatie bij het ministerie van Binnenlandse Zaken vertoonde in 1996 geen ernstige tekortkomingen, dit jaar echter wel. Deze achteruitgang is vooral te wijten aan de Dienst Ziektekostenvoorziening Overheidspersoneel (DZVO) en het directoraat-generaal Openbaar Bestuur. In haar rechtmatigheidsonderzoek 1998 zal de Rekenkamer een bezwaaronderzoek bij DZVO uitvoeren. Bij het Ministerie van Defensie is de situatie in 1997 verslechterd. Er zijn weliswaar een aantal, in 1996 opgemerkte, tekortkomingen weggenomen, maar andere zijn blijven bestaan en er zijn in 1997 nieuwe ernstige tekortkomingen opgetreden. De Rekenkamer zal ook bij dit ministerie

bezwaaronderzoeken uitvoeren, te weten bij de Koninklijke Landmacht en bij het Defensie Interservice Commando voor ondersteunende diensten en bedrijven. Ook de ernstige tekortkomingen in de administratieve organisatie van de ministeries van Economische Zaken en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zijn niet weggenomen en op punten is de situatie zelfs verslechterd. Bij dit laatste ministerie werd dit voornamelijk veroorzaakt door de crisissituatie rond de varkenspestepidemie. De Rekenkamer zal bij het Ministerie van Economische Zaken een bezwaaronderzoek uitvoeren naar het voorzieningenbeleid bij Senter.

De Rekenkamer heeft speciale aandacht besteed aan de implementatie van Europese aanbestedingsregels bij de ministeries. Het niet correct toepassen van de aanbestedingsrichtlijnen kan leiden tot (omvangrijke) schadeclaims en/of boetes ten laste van de Staat. Bij alle ministeries was er sprake van onvoldoende waarborgen in de administratieve organisatie dan wel gebreken in de naleving van de aanbestedingsvoorschriften. De Rekenkamer concludeert dat de problematiek van de implementatie en de uitvoering van de Europese aanbestedingsrichtlijnen nog veel aandacht behoeft van de departementen.

2.3 Geautomatiseerde systemen

2.3.1 IPA

Het Interdepartementaal Personeelsinformatie- en Automatiseringssysteem (IPA) wordt gebruikt voor de salarisberekening en -betaling van circa 240 000 werknemers ten behoeve van 70 verschillende organisaties, waaronder alle departementen. Het IPA valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken. Sinds 1996 loopt een renovatieproject voor het IPA. Aanleiding voor het besluit tot renovatie waren de relatief hoge kosten van beheer, onderhoud en exploitatie en de toenemende inflexibiliteit van het systeem. Recent is besloten om het renovatieproject stop te zetten. Gedurende het renovatietraject is het beheer van het huidige systeem in kwantitatieve en kwalitatieve zin onder druk gekomen. Inmiddels zijn corrigerende acties ondernomen om de goede werking van het systeem te waarborgen. De knelpunten die aanleiding waren voor het besluit tot renovatie zijn hiermee echter nog niet opgelost. Bovendien moet er nu ook nog veel werk worden verricht om de relatief oude IPA-programmatuur «millennium-bestendig» te maken. Volgens de Rekenkamer loopt de overheid dan ook risico's voor de ordelijkheid en controleerbaarheid van dit belangrijke systeem.

2.3.2 Begrotingsadministratiesystemen

Bij de meeste departementen voldoet het begrotingsadministratiesysteem aan de daaraan te stellen eisen. In een aantal gevallen zijn echter tekortkomingen gesignaleerd die van invloed zijn op het financieel beheer, namelijk bij de ministeries van AZ, BuiZa, VROM en LNV. Wel zijn in deze gevallen inmiddels maatregelen genomen danwel aangekondigd om de gevolgen van de knelpunten te verzachten.

In haar onderzoek naar de kwaliteit van departementale begrotingsadministratiesystemen in 1993 heeft de Rekenkamer de departementen geadviseerd om tot een standaardisatie van departementale begrotingsadministraties te komen. Naar aanleiding van dit rapport heeft een projectgroep een logisch model ontwikkeld waaraan een departementale begrotingsadministratie moet voldoen. Het ministerie van Buitenlandse Zaken gaat als pilot voor de overige departementen dit model nader uitwerken en het aldus ontstane (standaard) begrotingsstelsel invoeren. De Rekenkamer zal deze ontwikkelingen blijven volgen.

2.3.3 Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst

Het Besluit Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 (VIR) is in werking getreden per 1 januari 1995. In het VIR is rijksbreed vastgelegd aan welke eisen de beveiliging van geautomatiseerde systemen moet voldoen. Over de invoering van het VIR en nog aanwezige knelpunten rapporteren de AD's jaarlijks. De Rekenkamer stelde vast dat nog geen van de departementen volledig voldoet aan het VIR. Over het algemeen zijn de resterende knelpunten van dusdanige aard dat de directe gevolgen voor het financieel beheer vooralsnog beperkt zijn. Het gaat voornamelijk om het ontbreken van een Afhankelijkheids- en Kwetsbaarheidsanalyse. Met zo'n analyse wordt vastgesteld in welke mate bestuurs- en bedrijfsprocessen afhankelijk zijn van de betrouwbaarheid van een informatie-systeem en welke potentiële schades kunnen optreden als gevolg van verstoring in de informatievoorziening. De verdere invoering van VIR verdient naar de mening van de Rekenkamer nog zeker de aandacht.

2.3.4 Overige knelpunten

Buiten het begrotingsadministratiesysteem zijn er meer geautomatiseerde systemen van belang voor het financieel beheer. Er werden bij diverse ministeries knelpunten geconstateerd, onder meer in toegangsbeveiliging, aansluitingen tussen systemen onderling, beheer van systemen, documentatie en betrouwbaarheid van Rekencentra. Genoemde problemen leiden tot integriteits- en continuïteitsrisico's.

2.3.5 Totaaloverzicht automatisering

De bevindingen zijn gewogen om te komen tot een algemeen oordeel. Er is sprake van ernstige tekortkoming in geautomatiseerde systemen als er belangrijke knelpunten zijn in het begrotingsadministratiesysteem en eventueel ook in overige systemen van belang voor financieel beheer. De Rekenkamer komt tot de conclusie dat de ministeries van AZ, BuiZa en LNV te maken hebben met ernstige tekortkomingen in de geautomatiseerde systemen.

Tabel 2 IJkpunt automatisering

	Begrotings- administratie- systemen	Veiligheids- voor- schriften	Overig	Algemeen beeld
Ministerie	Oordeel	Stand	Knelpunten	
AZ	-	+/-	-	-
BuiZa	-	-	-	-
Justitie	+	-	+/-	+/-
BiZa	+	-	+/-	+/-
OCW	+	-	-	+/-
Financiën	+	+/-	-	+/-
Defensie	+	-	+/-	+/-
VROM	+/-	-	+/-	+/-
V&W	+	+/-	-	+/-
EZ	+/-	+/-	+/-	+/-
LNV	-	+/-	+/-	-
SZW	+	+/-	+/-	+/-
VWS	+	+/-	+/-	+/-

+ = geen tekortkomingen
+/- = kleinere tekortkomingen
- = ernstige tekortkomingen

2.4 Conclusie op basis van ijkpunten financieel beheer

In onderstaande tabel is weergegeven in hoeverre er bij de ministeries sprake is van ernstige tekortkomingen in de accountantscontrole, de administratieve organisatie en interne controle en de automatisering. Ook is aangegeven of er ten opzichte van vorig jaar een verbetering dan wel verslechtering kon worden vastgesteld bij de problemen in de administratieve organisatie en interne controle.

Tabel.. Ijkpunten financieel beheer bij de departementen

ministerie	tekortkomingen in accountantscontrole	tekortkomingen in AO/IC stand		tekortkomingen geautomatiseerde systemen
			ontw.	
AZ	o	o	↑	●
BuiZa	o	●	↑	●
Just	o	●	↑	o
BiZa	o	●	↓	o
OCW	o	o	↑	o
Fin	o	o	→	o
Def	o	●	↓	o
VROM	o	o	→	●
V&W	o	●	↑	o
EZ	o	●	↓	o
LNV	o	●	↓	●
SZW	o	o	→	o
VWS	o	o	→	o

o = geen ernstige tekortkomingen

● = ernstige tekortkomingen

↑ = positief

→ = onveranderd

↓ = negatief

In het algemeen gedeelte van de bundel rechtmatigheidsonderzoek 1996 (TK, 1996–1997, 25 470, nrs. 1–2) sprak de Rekenkamer haar zorg uit over het financieel beheer bij acht departementen, te weten: Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken, Justitie, Defensie, Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Dit jaar komt de Rekenkamer voor deze ministeries tot de volgende conclusies.

Bij het ministerie van Algemene Zaken is de situatie zover verbeterd, dat daar geen sprake meer is van ernstige tekortkomingen in de administratieve organisatie. Op het punt van de automatisering is de situatie echter nog zorgwekkend.

In vergelijking met vorig jaar signaleert de Rekenkamer een positieve tendens bij het financieel beheer van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Justitie en Verkeer en Waterstaat. De tekortkomingen in de administratieve organisatie zijn bij deze ministeries weliswaar blijven bestaan, maar er is belangrijke voortgang geboekt bij het realiseren van verbeteringen.

Bij het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zijn de eerder opgemerkte tekortkomingen in de administratieve organisatie in 1997 grotendeels weggenomen. Dit geldt echter niet voor de geautomatiseerde systemen. Bovendien ontstonden ook nieuwe tekortkomingen bij dit ministerie.

De Rekenkamer spreekt haar zorg uit over de ernstige tekortkomingen bij de ministeries van Defensie, Economische Zaken en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Bij deze drie ministeries moet de Rekenkamer concluderen dat de kwaliteit van het financieel beheer verder af is genomen.

De situatie rond de administratieve organisatie bij het ministerie van Binnenlandse Zaken is er de oorzaak van dat de Rekenkamer dit jaar spreekt van ernstige tekortkomingen in het financieel beheer bij dit ministerie.

De Rekenkamer acht het van groot belang dat de ministeries hun inspanningen om de ernstige tekortkomingen op te heffen intensiveren, bijgestaan en gestimuleerd door Financiën.

3 BEZWAARONDERZOEKEN

De Comptabiliteitswet biedt de Rekenkamer de mogelijkheid om bezwaar te maken. Er zijn twee soorten bezwaar: de eerste soort betreft aanwijsbare onrechtmatigheden en houdt in dat bepaalde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten niet in overeenstemming met de begrotingswet of andere wettelijke regels tot stand zijn gekomen. De tweede soort betreft tekortkomingen in het financiële beheer. Dergelijke tekortkomingen hebben vaak (maar niet altijd) tot gevolg dat de Rekenkamer niet kan vaststellen of bepaalde verplichtingen, uitgaven of ontvangsten rechtmatig tot stand zijn gekomen; zij heeft dan geen zekerheid over de rechtmatigheid.

In totaal zijn er in het rechtmatigheidsonderzoek 1997 acht bezwaaronderzoeken uitgevoerd, die allemaal te maken hadden met in eerdere jaren geconstateerde gebreken in het financieel beheer. De ontwikkeling van de laatste jaren is dat steeds minder fouten en onzekerheden worden aangetroffen, maar dat er negatieve ontwikkelingen zijn in het financieel beheer.

De bezwaaronderzoeken waren:

- Achterstand afwikkeling overheidsprojecten (KabNa);
- Voorschottenbeheer (BuiZa);
- Bewakingskosten luchthavens (Justitie);
- Financieel beheer van de directie Kunsten (OCW);
- M en O-beleid voor de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (OCW);
- Financieel beheer agentschap Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen (Defensie);
- Onderzoeks- en overige contracten (Verkeer en Waterstaat);
- Administratieve organisatie (LNV).

De onderzoeken Achterstand afwikkeling overheidsprojecten bij KabNa en administratieve organisatie bij LNV gaven de Rekenkamer aanleiding bezwaar te maken, omdat toegezegde verbeteringen nog onvoldoende waren gerealiseerd op het moment van afronden van de onderzoeken. Nadat de reacties van de minister ontvangen waren, heeft de Rekenkamer beoordeeld of deze reden gaven haar bezwaar op te heffen. Dit was voor beide departementen het geval.

Bij KabNa was de achterstand in het afwikkelen van overheidsprojecten ingelopen. Voorts heeft de minister nieuwe toezeggingen gedaan die een structurele oplossing betekenen voor dit probleem.

Voor het beschrijven van de ontbrekende delen van de administratieve organisatie bij LNV zijn concrete afspraken gemaakt met de desbetreffende diensten, voorzien van een controleerbaar tijdpad.

Bij de overige onderzoeken hadden de ministeries zodanige maatregelen genomen of toegezegd dat de Rekenkamer afzag van het maken van bezwaar.

Of de maatregelen ook zullen werken en of ze een structurele verbetering inhouden wordt meestal pas in een later jaar zichtbaar. De Rekenkamer gaat dit na door middel van vervolgonderzoeken. Hebben de maatregelen

niet het gewenste effect of worden toezeggingen niet tijdig gerealiseerd, dan kan de Rekenkamer opnieuw overwegen bezwaar te maken. In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1997 stelde zij vast dat de maatregelen het gewenste effect hadden voor het Beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) bij de reclassering (Rfv 1996, Justitie), de accountantscontrole (Rfv 1996, Justitie), het financieel beheer rond de Kunstenfondsen (Rfv 1995 t/m 1997, OCW), het M&O-beleid Wet Educatie en Beroepsonderwijs (Rfv 1996 en 1997, OCW), de Informele opdrachten (Rfv 1996, VROM) en het financieel beheer van het Centraal bureau voor de Statistiek (Rfv 1996, EZ). In haar rechtmatigheidsonderzoek 1998 zal zij in het bijzonder aandacht schenken aan de, structureel goede, werking van de maatregelen voor het tijdig afwickelen van overheidsprojecten door KabNA, voor de juistheid van de Bewakingskosten luchthavens (Justitie), voor de Administratieve Organisatie (Justitie) en voor het voltooiën van de beschrijvingen van de administratieve organisatie en implementeren van een adequate onderhoudsorganisatie bij LNV.

Volgend jaar zal de Rekenkamer vier bezwaaronderzoeken uitvoeren bij departementen waar sprake was van een achteruitgang in de kwaliteit van het financieel beheer.

De onderzoeken zijn:

Binnenlandse Zaken – financieel beheer DZVO

Defensie – financieel beheer DICO

Defensie – financieel beheer Koninklijke Landmacht

Economische Zaken– voorzieningenbeleid Senter

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

4.1.1 Rechtmatigheid

Ten aanzien van de rekeningen had de Rekenkamer redelijke zekerheid over de rechtmatigheid van 99,7% van de verplichtingen, 99,1% van de uitgaven, en 100% van de ontvangsten. Over 1996 waren deze percentages respectievelijk 99,7, 99,5 en 99,5.

4.1.2 Verplichtingen

De rijksoverheid hanteert het geïntegreerde verplichtingen-/kasstelsel. Hierbij geldt dat voor uitgaven vooraf een verplichting geraamd moet zijn en vervolgens dat de realisatie van deze verplichtingen en uitgaven ieder apart worden geboekt. Deze principes zijn vastgelegd in de Comptabiliteitswet. Uitgaven worden in mindering gebracht op de verplichtingenruimte. Hierdoor is in de loop van het begrotingsjaar steeds duidelijk hoeveel ruimte er nog is om verplichtingen aan te gaan en hoeveel om uitgaven te doen. In afwijking van dit algemene principe kan de minister van Financiën bepaalde categorieën uitgaven aanwijzen waarvoor niet eerst een verplichting hoeft te worden geraamd. De minister somt deze categorieën op in de Aanwijzingsregeling verplichtingen = kas. In 1997 is laatstgenoemde regeling aangepast. Hierdoor is voor het Ministerie van OCW een sinds jaren bestaande gedoogsituatie, het niet afzonderlijk registreren van individuele verplichtingen voor de studiefinanciering, gesanctioneerd. Een andere uitzondering voor de verplichtingen bij het primair onderwijs is echter nog niet opgenomen in de aanwijzingsregeling. Wel is in deze aanwijzingsregeling een nieuwe uitzondering voor

het Ministerie van SZW vastgelegd. Het grootste deel van de begroting van laatstgenoemd ministerie valt onder deze aanwijzingsregeling.

De minister van Financiën heeft de Regeling Departementale Begrotingsadministratie (RDB) in 1997 gewijzigd. In de oude situatie mochten negatieve bijstellingen van in voorgaande jaren aangegane verplichtingen niet ten gunste komen van de verplichtingenruimte in het lopende begrotingsjaar. Dit is thans toegestaan, evenals het salderen van negatieve bijstellingen met positieve bijstellingen in de rekening. Daardoor is voor het Ministerie van OCenW de sinds jaren bestaande gedoogsituatie ten aanzien van de niet-afzonderlijke verwerking van negatieve bijstellingen gesanctioneerd.

De Rekenkamer merkt voorts op dat negatieve bijstellingen van in voorgaande jaren aangegane verplichtingen in beginsel slechts in de saldibalans en niet in de rekening behoren te worden verwerkt, omdat hier geen sprake is van een nieuwe aangegane verplichting.

Evenals het afgelopen jaar heeft de Rekenkamer bij verschillende ministeries gebreken in de verplichtingenadministratie aangetroffen. Dit was het geval bij de de Hoge Colleges van Staat, de ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken en Defensie.

4.1.3 Ontvangsten

Evenals het afgelopen jaar heeft de Rekenkamer geconstateerd dat bij verschillende ministeries problemen bestaan met het vaststellen van de volledigheid van de ontvangsten. Dit was het geval bij de ministeries van Buitenlandse Zaken, Justitie, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Als de Rekenkamer niet heeft kunnen vaststellen hoeveel meer verantwoord had moeten zijn, plaatst zij in haar overzichten het wel ontvangen bedrag tussen haakjes.

4.1.4 Afrekenen voorschotten

Het totaalbedrag aan afgerekende voorschotten in 1997 werd niet vermeld in de toelichting bij de saldibalans van de ministeries van Algemene Zaken en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, het Gemeentefonds en het Landbouwegalisatiefonds. Op dit punt voldoen de desbetreffende toelichtingen bij de saldibalans niet aan de eisen.

Voorts heeft de Rekenkamer gebreken geconstateerd bij de afrekeningen van voorschotten bij de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Economische Zaken. De bedragen die hiermee zijn gemoeid heeft zij opgenomen in haar oordeel over de financiële verantwoording.

4.2 Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer oordeelt over het algemeen positief over de toelichtingen bij de rekeningen. Een aantal toelichtingen zou nog verbeterd kunnen worden op de volgende punten:

- bij het algemeen gedeelte van de toelichting van Algemene Zaken was de problematiek van misbruik en oneigelijk gebruik van regelgeving (M en O) niet toereikend toegelicht;
- bij de artikelsgewijze toelichting bij de rekening van Economische Zaken kan bij één uitgaafartikel de informatiewaarde worden vergroot;
- bij de artikelsgewijze toelichting bij de rekening van Sociale Zaken en Werkgelegenheid was één uitgaafartikel niet toereikend toegelicht;
- bij de artikelsgewijze toelichting bij de rekening van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zou meer ingegaan kunnen worden op beleidsmatige aspecten en op de gerealiserde prestaties en effecten.

In hoofdstuk 5 van deze bundel wordt afzonderlijk aandacht besteed aan het gebruik van kengetallen in de toelichting.

4.3 Saldibalans met toelichting

De Rekenkamer constateerde dat 100% van de bedragen op de saldibalansen ultimo 1997 géén fouten en onzekerheden bevatten. Ultimo 1996 bedroeg dit percentage nagenoeg 100%.

De Rekenkamer had opmerkingen over de bedragen op de saldibalansen van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie en van het Infrastructuurfonds en het Landbouwegalisatiefonds.

De toelichtingen bij de saldibalansen waren over het algemeen goed, behalve het niet vermelden van de afgerekende voorschotten zoals vermeld in paragraaf 4.1.4. Daarnaast had de Rekenkamer nog opmerkingen over de toelichting bij de saldibalans van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Economische Zaken.

4.4 Financiële verantwoordingen agentschappen

De financiële verantwoordingen van de 14 agentschappen die in 1997 functioneerden voldeden over het algemeen aan de eisen. Uitzonderingen waren:

- de balans van Senter. De hierin opgenomen voorzieningen bevatten onduidelijke uitgangspunten (EZ);
- de rekening van baten en lasten van het agentschap Directie College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (DCBG). Deze voldeed niet aan de eisen omdat bepaalde baten en lasten niet waren toegerekend aan het jaar waarop ze betrekking hebben (VWS);
- de toelichtingen bij de financiële verantwoording van de Rijksarchiefdienst. Deze waren nog niet toereikend (OCW);
- de toelichtingen bij de financiële verantwoording van DCBG behoeften verbetering (VWS).

5 AANDACHTSPUNTEN FINANCIËEL BEHEER

5.1 Millennium

5.1.1 Inleiding

Het ontbreken van de eeuwaanduiding in geautomatiseerde systemen leidt ertoe dat het jaar 2000 in die systemen gelezen wordt als het jaar 1900. Daarnaast kunnen er datumproblemen ontstaan als in de programmatuur het jaar 2000 ten onrechte niet als een schrikkeljaar is opgenomen. Deze interpretatiefouten vormen het zogenaamde Millenniumprobleem. Zij kunnen leiden tot fouten in de verwerking en tot verstoring of zelfs uitval van zowel financiële als niet-financiële geautomatiseerde systemen. De gevolgen voor de samenleving kunnen enorm zijn: denk aan stagnaties in de gezondheidszorg, de sociale voorzieningen, de energievoorziening. Problemen kunnen zich ook al eerder dan 2000 voordoen, bijvoorbeeld met creditcards die na 2000 aflopen en in voorraadadministraties. Het jaar 1999 kan overigens al vóór de eeuwwisseling door specifieke toepassingen in de programmatuur vergelijkbare problemen veroorzaken. De overheid neemt deze problematiek sedert de zomer van 1997 gestructureerd ter hand.

De Rekenkamer heeft de aanpak van de millenniumproblematiek bij de Rijksoverheid onderzocht. De doelstelling van het onderzoek was het verschaffen van een globaal inzicht in de mate waarin de departementen

er in slagen de millenniumproblematiek tijdig en adequaat op te lossen en waar nodig en mogelijk het doen van concrete aanbevelingen ter verbetering van de aanpak.

5.1.2 Nationale aanpak en prioriteitenstelling

In de zomer van 1997 richtten het kabinet en werkgeversorganisaties het Millenniumplatform op na signalen van onderzoeksbureaus en organisaties uit het bedrijfsleven dat er meer ondernomen moest worden, wilde men het millenniumprobleem tijdig oplossen. Het platform stelde zich ten doel de bewustwording te stimuleren, actief te bemiddelen tussen betrokken partijen, het procesverloop actief te volgen en een centraal informatiepunt te vormen.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken schreef in juni 1997¹ aan de Tweede Kamer dat één van de eerste taken van het Millenniumplatform zou zijn het maken van een risicoanalyse om snel tot een goed onderbouwde prioriteitenstelling op nationaal niveau te kunnen komen. Onder een risico-analyse wordt hier verstaan het in kaart brengen van cruciale sectoren (bijvoorbeeld energievoorziening, voedselvoorziening). De risico-analyse zou in september 1997 gereed zijn en zou vervolgens de basis vormen voor de prioriteitenstellingen van de departementen. Deze analyse was bij het afsluiten van dit onderzoek van de Rekenkamer in mei 1998 nog niet afgerond.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken hanteert sedert december 1997 voor de nationale benadering een opsomming van vitale sectoren². Deze opsomming is opgesteld in het kader van crisisbeheersing bij calamiteiten in vreedetijd. Deze opsomming noemt de volgende sectoren:

- Politie;
- Rechtspleging;
- Krijgsmacht;
- Keren en beheren van oppervlaktewater;
- Gezondheidszorg;
- Zorg voor objecten met een verhoogd risico voor grootschalige rampen;
- Voorziening van primaire levensbehoeften;
- Drinkwatervoorzieningen;
- Energievoorziening;
- Transportinfrastructuur en -capaciteit;
- Infrastructuur ten behoeve van (tele-)communicatie;
- Financiële infrastructuur.

Inmiddels is deze lijst aangevuld met:

- de Sociale Zekerheid;
- de Belastingdienst.

In aanvulling op de lopende activiteiten binnen de overheid worden op basis van deze lijst pilotprojecten uitgevoerd bij een ziekenhuis, een gemeentelijke sociale dienst, een uitvoeringsinstantie Sociale Zekerheid, een energiebedrijf, een waterleidingbedrijf en twee bedrijven in de voedingsmiddelenindustrie. Doel van deze pilots was onder andere het attent maken van het lokale management op de millenniumproblematiek en het verkrijgen van inzicht in de omvang van de problemen en de kosten. In de loop van de maand juni 1998 zal een tweede tranche van pilotprojecten – ondermeer bij organisaties voor de rampenbestrijding – worden afgerond. De Rekenkamer merkt op dat niet voor alle vitale sectoren pilots in uitvoering zijn genomen. Zo zijn bijvoorbeeld geen pilots zijn uitgevoerd in de als vitaal aangeduide sector «Zorg voor objecten met een verhoogd risico voor grootschalige rampen».

¹ Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en de minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer van 20 juni 1997.

² Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer van 19 december 1997.

De Rekenkamer ziet nadelen in het afzien van een nationale risico-analyse. De nu gekozen integrale benadering aan de hand van de hierboven weergegeven opsomming van sectoren is volgens haar te algemeen om als basis voor een gedegen prioriteitenstelling te kunnen dienen. Ook biedt deze lijst niet het noodzakelijke inzicht in onderlinge afhankelijkheden van sectoren en ontbreken de sectoren «bestuur» en «calamiteitenbestrijding».

5.1.3 Organisatie aanpak Rijksoverheid

Verantwoordelijkheden

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de coördinatie van de aanpak en oplossing van het millenniumprobleem binnen de rijksoverheid. Iedere minister is verantwoordelijk voor de aanpak bij het eigen departement. Op ambtelijk niveau is de coördinatie in handen van het Informatiebeveiligingsberaad (IB-beraad), waarin vertegenwoordigers van de hoogste managementlagen van alle departementen zitting hebben. Op uitnodiging kunnen ook vertegenwoordigers van provincies, gemeenten en waterschappen aan dit overleg deelnemen. Ter ondersteuning van het IB-beraad is er in september 1997 een projectbureau Millennium Overheid (PMO) in het leven geroepen.

Voor de oplossing van het millenniumprobleem bij zelfstandige bestuursorganen, rechtspersonen met een wettelijke taak, organisaties die tot het beleidsterrein van een ministerie worden gerekend en lagere overheden zijn de genoemde organisaties in principe zelf verantwoordelijk. Het gaat immers om een probleem van interne bedrijfsvoering waarvoor de ministers geen verantwoordelijkheid dragen. Niettemin hebben de ministeries reeds enige honderden miljoenen geclaimd voor de financiering van de millenniumprojecten bij deze organisaties. De Rekenkamer vraagt zich af hoe de rijksoverheid zich voorstelt (financieel) bij te dragen aan de oplossing van het millenniumprobleem in deze sectoren. Eenduidige criteria voor toekenning en afwikkeling heeft zij niet aange troffen.

Prioriteitenstelling

Het ontbreken van een nationale risico-analyse gecombineerd met een gedecentraliseerde verantwoordelijkheid, in de zin dat iedere minister verantwoordelijk is voor het eigen beleidsterrein, brengt het risico met zich mee dat op departementen prioriteiten worden gesteld waarmee het algemeen belang onvoldoende wordt gediend respectievelijk dat geen prioriteit gegeven wordt aan vanuit oogpunt van algemeen belang belangrijke projecten. Ieder departement kan immers voor het eigen beleidsterrein prioriteiten stellen, zonder dat deze op een hoger niveau worden afgewogen.

Ook wordt niet gewerkt met uniforme voorschriften voor de te hanteren definities van objecten en werkwijzen. De definiëring van vitale en niet-vitale objecten is naar zeggen van het PMO bewust overgelaten aan de eigen verantwoordelijkheid van de betrokken ministers.

Planning

Een belangrijk instrument dat wel centraal is ingezet betreft de strakke planning waarbinnen de departementen gereed moeten zijn met deelprodukten van de projectaanpak¹.

¹ Deze planning is weergegeven in de brief van 6 oktober 1997 van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en de minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer.

Verkorte weergave planning

Planning	Mijlpalen
1/11/97	<ul style="list-style-type: none">• inventarisatie objecten gereed• plannen van aanpak gereed• analyse vitale systemen gereed
1/4/98	<ul style="list-style-type: none">• analyses alle systemen gereed• oplossing alle vitale systemen gestart
1/11/98	<ul style="list-style-type: none">• alle vitale systemen met probleem aangepast, getest en ingevoerd• inzicht in risico's, noodscenario's voor vitale systemen gereed
1/5/99	<ul style="list-style-type: none">• alle objecten met probleem aangepast en getest
1/11/99	<ul style="list-style-type: none">• alle objecten met probleem aangepast, getest en heringevoerd• alle noodscenario's gereed
1/5/00	<ul style="list-style-type: none">• evaluatie

De Rekenkamer is zich er van bewust dat de planning niet zozeer gebaseerd is op een grondige studie van de aard en omvang van het probleem, maar meer dient om alle betrokkenen het belang van het probleem te laten voelen en te dwingen tot het daadwerkelijk aanpakken van het probleem. Volgens de Rekenkamer heeft de planning de bedoelde stimulerende werking zeker gehad: op alle departementen is de belangstelling voor de problematiek gewekt en is de oplossing ervan ter hand genomen.

Er zijn echter ook bedenkingen. In de eerste plaats is het realiteitsgehalte van de planning – mede gelet op de voortgang die tot nu toe is gemaakt – laag. In de tweede plaats geeft deze planning door haar integrale aanpak geen voorrang aan de vitale systemen van de belangrijkste primaire processen, terwijl deze juist topprioriteit zouden moeten hebben. In de derde plaats wordt in de planning ten onrechte geen aandacht gevraagd voor interdepartementale relaties en prioriteitenstellingen.

Beoordeling projectorganisaties departementen

Om inzicht te krijgen in de kwaliteit van de departementale projectorganisaties is in IODAD¹-verband afgesproken dat de departementen in een toets op de projectorganisaties (de P-toets) aandacht zullen schenken aan:

- de volledigheid van de inventarisatie van risico-objecten;
- de gedegen uitvoering van de impactanalyse;
- de toereikendheid van de voorgestelde oplossingen;
- de adequaatheid van de uitgevoerde testen;
- de haalbaarheid van de plannings;
- het realiteitsgehalte van de ramingen.

De oordelen over de kwaliteit van de projectorganisaties bij de departementen in april/mei 1998 kunnen als volgt worden weergegeven:

¹ IODAD = Interdepartementaal Overleg-
orgaan Departementale Accountantsdiensten

Tabel 3: Beoordeling opzet projectorganisatie 13 ministeries en de Belastingdienst

	april/mei 1998
AZ	✓
BuiZa	●
Just	●
BiZa	□
OCW	✓
Fin	□
Bel. dienst	□
Def	✓
VROM	●
V&W	●
EZ	●
LNV	✓
SZW	✓
VWS	●

✓ = opzet bevat voldoende waarborgen
 ● = opzet bevat onvoldoende waarborgen
 □ = geen zicht op de kwaliteit door afwijkende audit

Uit dit overzicht blijkt dat vijf audits op de kwaliteit van de projectorganisatie leidden tot een positief oordeel. Bij de zes departementen waar de audits in april 1998 nog een negatief oordeel opleverden waren overigens wel verbeteringen in de projectorganisatie geconstateerd ten opzichte van december 1997, maar deze waren nog niet toereikend. Bij drie departementen gaven de rapportages geen inzicht in de kwaliteit van de projectorganisatie doordat daar van de afgesproken toets werd afgeweken. Opmerkelijk genoeg is het voor de coördinatie verantwoordelijke ministerie van Binnenlandse Zaken daar één van.

Conclusies

De Rekenkamer merkt op dat met de gekozen decentralisatie van verantwoordelijkheden nationale prioriteiten en onderlinge afhankelijkheden in maatschappelijke sectoren onvoldoende aandacht krijgen. Doordat de projectorganisaties van een groot aantal departementen zelfs in opzet niet voldoen bestaat er onvoldoende zekerheid over de juistheid van de aanpak en de betrouwbaarheid van de interne en externe informatievoorziening.

5.1.4 Voortgang departementen

Stand van zaken

Volgens de planning zouden begin mei 1998 de inventarisatie van risico-objecten, de plannen van aanpak, de analyse van de vitale systemen en die van de niet-vitale systemen afgerond moeten zijn. Er zou een start gemaakt moeten zijn met de oplossing voor vitale systemen.

De inventarisatie was min of meer afgerond en had veel opgeleverd: in mei 1998 waren 253 000 objecten geïnventariseerd, waarvan 219 000 bij Defensie.

De Rekenkamer heeft op basis van het rapportages aan de Tweede Kamer in december 1997 en juni 1998¹ en op basis van rapportages van departementen aan het PMO een beeld van de voortgang gemaakt. In de laatst genoemde brief geeft de staatssecretaris aan dat inzicht en betrokkenheid bij het oplossen van het millenniumprobleem zijn toegenomen en dat met veel inspanningen de planning van een groot aantal producten en diensten kan worden gehaald. De rapportages over de voortgang bij de departementen aan de coördinerend staatssecretaris zullen worden geïntensiveerd.

¹ Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer van 5 juni 1998.

De Rekenkamer merkt op dat de rapportages aan de Tweede Kamer nu weinig inzicht bieden in de probleemgebieden bij de departementen. De informatie is niet geconcentreerd op de voortgang die wordt gemaakt bij de vitale systemen van de meest belangrijke processen op de departementen. Over de kwaliteit van het geboden cijfermateriaal is weinig bekend. De gegevens van departementen zijn onderling en ten opzichte van de gegevens in voorgaande rapportages niet goed te vergelijken. Daarenboven hebben de departementen weinig zicht op de voortgang van de oplossing van de millenniumproblematiek bij de zelfstandige bestuursorganen, rechtspersonen met een wettelijke taak en organisaties die tot het beleidsterrein van een ministerie worden gerekend.

Tabel 4: oordeel AR achterstand millenniumprobleem stand april/mei 1998

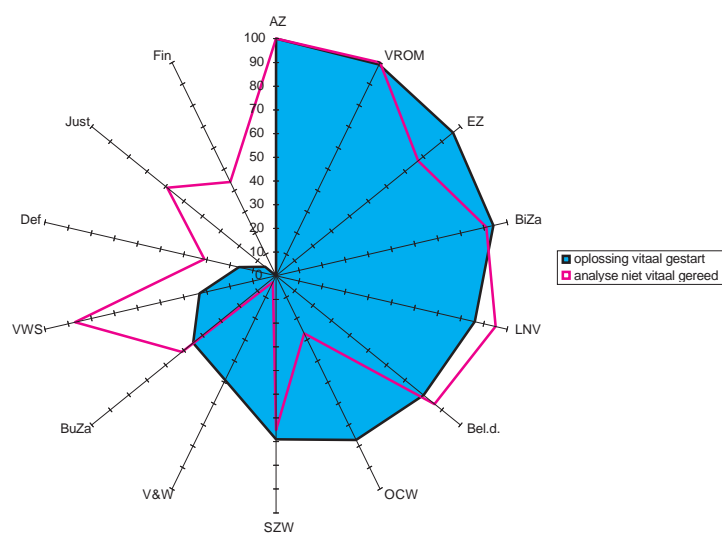
ministerie	december 1997	april/mei 1998
AZ	o	o
BuiZa	●●●	●●●
Just	●●●	●●●
BiZa	●	●
OCW	●●●	●●●
Fin	●●●	●●●
Bel.dienst	●	●
Def	●●●	●●●
VROM	●●	●
V&W	●●●	●●●
EZ	●	●
LNV	●●●	●●
SZW	●●	●●
VWS	●	●●●

- o = geen achterstand
- = kleine achterstand (1- 20%)
- = grote achterstand (21- 40%)
- = zeer grote achterstand (meer dan 40%)

Uit het overzicht blijkt dat er – net als in december 1997 in april/mei 1998 negen departementen waren met een «grote» tot «zeer grote achterstand».

Zoals gezegd worden in de planning eisen gesteld aan voortgang van zowel de vitale als de niet-vitale systemen. Een deel van de verrichte inspanningen kan als volgt worden verbeeld.

Fig. 1: Inspanningen voor oplossing van vitale systemen en de analyse van niet-vitale systemen



Het blauwe vlak geeft de inspanningen voor de vitale systemen aan. Deze had volgens de planning een geheel gevulde cirkel moeten vormen. Met de rode lijn worden de inspanningen voor niet-vitale systemen weergegeven. Deze inspanningen hadden naar de mening van de Rekenkamer met name bij die departementen die nog niet gereed zijn met de vitale systemen zinvoller daar kunnen worden aangewend.

De volgende stap volgens de planning is het maken van noodscenario's. Uit het onderzoek bleek dat bij drie departementen het maken van noodscenario's pas wordt voorzien in de loop van 1999, wat niet conform de planning is.

Risico's voor financieel beheer

Bij de departementen van Justitie, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Sociale zaken en Werkgelegenheid is gebleken dat de millenniumproblemen ook kunnen zitten in de grote begrotingsadministratiesystemen. Een voorbeeld hiervan is het systeem CAFAS, waarbij gebruik is gemaakt van een programmeertaal die veel last heeft van millenniumproblemen. Dit systeem is in gebruik bij Sociale Zaken en Werkgelegenheid, maar ook bij Financiën en bij Binnenlandse Zaken. Deze departementen hebben al veel werk verzet om het systeem aan te passen, maar het is voorsnog de vraag of men op tijd gereed zal zijn. Bij andere departementen zijn relatief jonge begrotingsadministratiesystemen in gebruik die bij de oplevering gegarandeerd millenniumproof waren.

De risico's voor het financiële beheer zitten ook in de aansluitende boekhoud- en uitvoerings-systemen. Deze systemen betrekken hun gegevens uit de grote begrotingsadministratiesystemen maar kunnen ook gegevens voor deze systemen aanleveren. Verstoringen in deze decentrale systemen kunnen daardoor ook de continuïteit van de grote begrotingsadministratiesystemen verstoren.

De Rekenkamer is van mening dat de departementale accountantsdienst in het kader van haar beoordeling van het financieel beheer aandacht aan de millenniumproblematiek moet schenken. Niet alle AD's betrekken echter de millenniumproblematiek in hun rapportages over het gevoerde financieel beheer in 1997. Vijf AD's maakten in het geheel geen opmerkingen over de projectorganisatie van de millenniumproblematiek terwijl daar in tenminste drie gevallen (EZ, VWS en VROM) wel aanleiding voor was, gezien het negatieve oordeel dat de P-toets opleverde. Vier AD's waren positief over de opzet van de projectorganisatie en vijf AD's meldden dat de projectorganisatie nog niet in alle opzichten aan de eisen voldeed.

Conclusies

Er is onvoldoende voortgang geboekt. De ernst van de achterstanden neemt toe doordat er steeds minder tijd beschikbaar is voor de oplossing ervan. De Rekenkamer is van mening dat teveel aandacht en inspanning wordt gewijd aan niet-vitale objecten, wat ten koste gaat van de oplossing van de problemen bij de vitale objecten. De halfjaarlijkse rapportages aan de Tweede Kamer bieden te weinig inzicht in de stand van zaken bij de departementen, doordat de informatie niet is geconcentreerd op de voortgang bij de vitale systemen van de belangrijkste primaire processen. Het verdient aanbeveling in de rapportages aan de Tweede Kamer ook aandacht te schenken aan de voortgang van de oplossing van het millenniumprobleem bij de belangrijkste zelfstandige bestuursorganen, rechtspersonen met een wettelijke taak en organisaties die tot de beleidsterreinen van de ministeries worden gerekend.

5.1.5 Slotbeschouwing en aanbevelingen

Wanneer het millenniumprobleem niet tijdig wordt opgelost kunnen de gevolgen voor de samenleving zeer ernstig zijn. Zo kunnen problemen in de gezondheidszorg, de sociale voorzieningen en de energievoorziening het maatschappelijk leven ontwrichten. Het millenniumprobleem wordt behalve door een grote hoeveelheid automatiseringstechnische kwesties gekenmerkt door grote logistieke problemen, een hoge tijdsdruk en complexe onderlinge afhankelijkheden. Dit maakt het werken aan een oplossing in toenemende mate niet zozeer een automatiseringstechnisch probleem, maar een leiderschapsprobleem van het kabinet en de leiding van de departementen.

De Rekenkamer spreekt haar waardering uit voor het vele werk dat in de inventariserende, analyserende en oplossende fasen op de departementen is verricht, maar zij wijst er op dat er binnen de korte tijd die rest nog zo veel werk zal moeten worden verricht dat een politiek-bestuurlijke prioriteitenstelling onontbeerlijk is. De Rekenkamer acht het moment aangebroken het millenniumprobleem hoog op de politieke en nationale agenda te plaatsen. Het is tijd voor een politieke heroverweging van verantwoordelijkheden en prioriteiten. Het bij de departementen verrichte werk en de opgebouwde kennis en ervaring zouden met de bevindingen van de Rekenkamer moeten worden gebruikt om de aandacht te richten op de oplossing van de belangrijkste systemen bij de rijksoverheid en de daaronder ressorterende instellingen.

De oplossing van het millenniumprobleem is naar de mening van de Rekenkamer het beste gediend met een organisatie waarin prioriteitenstelling op nationaal niveau een zaak van het kabinet is. De ministers zijn verantwoordelijk voor de planmatige uitvoering hiervan op het eigen departement. Zij hebben daarop aansluitend de taak om krachtiger dan nu het geval is de instellingen op hun beleidsterreinen aan te zetten tot het daadwerkelijk oplossen van de problematiek. Omdat onzekerheden over de volledigheid van de oplossing van dit complexe probleem onvermijdbaar zijn, zou bovendien parallel daaraan het ontwikkelen van (bestuurlijke) noodscenario's extra aandacht moeten krijgen. De Tweede Kamer zou helder en tijdig moeten worden geïnformeerd over wat er gedaan is aan de belangrijkste systemen, wat daaraan nog moet worden gedaan, en welke (bestuurlijke) noodscenario's ontwikkeld worden. Ook de eventuele overstap op een noodscenario zal namelijk voorbereidingstijd vergen en communicatie met zeer veel betrokkenen.

5.1.6 Reactie minister

De minister van Binnenlandse Zaken schreef in zijn antwoord dat hij een verdergaande discussie over de nationale prioriteitenstelling als basis voor de verdere aanpak niet gewenst acht. Volgens hem is hierover voldoende duidelijkheid aanwezig: voortdurende discussie hierover zou de daadwerkelijke aanpak van het millenniumprobleem in de weg staan.

De constatering van de Rekenkamer over de kwaliteit van de rapportage over aanpak en voortgang acht de minister weliswaar niet onjuist, maar wel achterhaald. Bovendien doen zij volgens hem geen recht aan het gevolgde proces. De minister is van mening dat de inventarisatie teveel gericht is geweest op het niveau van IT-objecten. Hij heeft de ministeries verzocht een kwalitatieve beschrijving te geven van de meest vitale producten en diensten en aan te geven of de systemen conform de normdatum van 1 november 1998 zullen zijn aangepast. Om tot een verdere verfijning van de planning en monitoring te komen is in het kabinet ondermeer besloten tot een maandelijkse rapportage indien van

de planning wordt afgeweken, intercollegiale toetsing en het mogelijk inzetten van contra-expertise.

Ten aanzien van de financiële middelen merkt de minister op dat f 500 mln. aan additionele middelen ter beschikking is gesteld. Toekenning geschiedt op basis van co-financiering en aan de hand van een diepgaande beoordeling van claims. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan de claims voor financiering van millenniumprojecten bij organisaties waar ministers geen rechtstreekse verantwoordelijkheid hebben voor de bedrijfsvoering.

5.1.7 Nawoord Rekenkamer

Met zijn antwoord komt de minister ten dele tegemoet aan de aanbevelingen van de Rekenkamer. Op het gebied van de nationale prioriteitenstelling en de keuzen die departementsleidingen moeten maken gaan de aanbevelingen van de Rekenkamer verder dan de maatregelen die de minister neemt. Steeds duidelijker wordt dat niet alle problemen opgelost kunnen worden. De Rekenkamer dringt daarom aan op een politieke heroverweging van verantwoordelijkheden en prioriteiten. De inspanningen moeten meer dan tot nog toe gebeurde worden gericht op de werkelijk vitale systemen en het ontwikkelen en testen van noodscenario's.

De minister geeft in zijn antwoord geen uitsluitel over de criteria aan de hand waarvan de rijksoverheid financieel zal bijdragen in de oplossing van het millenniumprobleem in de maatschappelijke sectoren noch over de consequenties daarvan voor de ministeriële verantwoordelijkheid voor de interne bedrijfsvoering.

5.2 Voorbereiding invoering euro

5.2.1 Inleiding

Het kabinet besloot in december 1995 de voorbereidingen op de overgang van gulden naar euro per 1 januari 2002 ter hand te nemen, op basis van een door de minister van Financiën opgesteld vierstappenplan (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 107, nr. 2). De Belastingdienst en het Agentschap van het Ministerie van Financiën gaan op 1 januari 1999 al over op de euro.

De Rekenkamer heeft onderzocht hoe de departementen de voorbereiding op de invoering van de euro hebben georganiseerd en of de voorbereidende activiteiten bij de ministeries voldoende waarborgen bieden voor de tijdige, ordelijke en controleerbare invoering van de euro. De geschetste situatie is die van begin mei 1998.

5.2.2 Interdepartementale aanpak

December 1995 werd de minister van Financiën belast met de coördinatie van de invoering van de euro, waarbij het uitgangspunt was dat de ministers ieder verantwoordelijk zouden zijn voor de voorbereidingen op hun departement.

De interdepartementale coördinatie van en overleg over de euro-activiteiten zijn op dit moment in handen van:

- het Euroteam, ingesteld begin 1998 bij de directie Binnenlands Geldwezen (BGW);
- de Interdepartementale Werkgroep Euro (IWE), ingesteld in december 1995;
- de werkgroep Euro en begrotingsadministratie (Eurba), ingesteld maart 1996;

- het Kenniscentrum Automatiseringsconsequenties (KACE), ingesteld juli 1997;
- de Juridische interdepartementale werkgroep euro (JIWE), ingesteld mei 1996);
- het overleg Mede-overheden, zelfstandige bestuursorganen en euro (MOZE), opgericht in oktober 1997.

In het algemeen functioneren deze werkgroepen naar tevredenheid, met uitzondering van de JIWE en het MOZE. Gebrek aan capaciteit bij de Ministeries van Financiën en van Justitie, gezamenlijk verantwoordelijk voor de gang van zaken in de werkgroep, had tot gevolg dat er tot nu toe weinig richting werd gegeven aan de juridische werkzaamheden op eurogebied. Voor de ministeries zijn het doel van het MOZE-overleg en de relatie tot hun eigen activiteiten ten opzichte van hun zbo's tot nu toe niet duidelijk.

5.2.3 Organisatie bij de ministeries

Het Ministerie van Financiën stelde in oktober 1995 als eerste ministerie een projectorganisatie euro in en een afzonderlijke projectorganisatie bij de Belastingdienst. Daarna volgden elf andere ministeries, met in maart 1997 als laatste het Ministerie van SZW. Alleen de ministeries van Ven W, SZW en VWS hebben expliciete taakomschrijvingen voor hun euro-projectgroepen vastgelegd. De bevoegdheden van de projectgroep zijn bij geen van de ministeries schriftelijk vastgelegd. De sturing is in het algemeen de bevoegdheid van de departementsleiding of de voor de euro verantwoordelijke hoge ambtenaar. Tot nu toe gebeurt dit bij de meeste ministeries op basis van voorstellen van de projectgroep.

Alleen het Ministerie van Financiën heeft zowel de interdepartementale aanpak als de departementale opzet van de euro-projectorganisatie laten onderzoeken. Voor de Belastingdienst, die midden in de ingewikkelde uitvoeringsfase van de invoering van de euro per 1 januari 1999 zit, is elke drie maanden een doorlichting voorzien. Het Ministerie van SZW is van plan de Accountantsdienst een onderzoek te laten uitvoeren naar het project. Bij enkele van de ministeries is de Accountantsdienst als lid van het euroteam betrokken bij de kwaliteitsborging van het project. De Rekenkamer acht het echter wenselijk dat de doorlichting een zelfstandig onderzoek is, uitgevoerd door een onafhankelijke partij.

5.2.4 Stand van zaken voorbereiding

De Rekenkamer heeft de stand van zaken van de voorbereiding op drie aspecten onderzocht: de planning, de aanpassing van de geautomatiseerde systemen en de aanpassing van wet- en regelgeving.

Tabel 5: stand van zaken planning

Ministerie/aspect	Gefaseerde planning aanwezig	kosten en capaciteit geraamd
AZ	nvt	nvt
BuiZA	ja	ja
Justitie	ja	nee**
BiZa	nee**	nee**
OC&W	ja	nee**
Financiën	nee	ja
Defensie	nee**	nee**
VROM	ja	nee**
V&W	ja	ja
EZ	nee	ja
LNV	ja	ja
SZW	ja	ja
VWS	ja	ja

** Wordt op korte termijn voorzien; men was er begin mei mee bezig.

Uit de tabel blijkt dat bij vier ministeries een gefaseerde planning nog ontbreekt en dat bij vijf ministeries nog geen raming van de met de invoering van de euro bij het ministerie gemoeide kosten en capaciteitsbeslag gemaakt is.

Tabel 6: aanpassing geautomatiseerde systemen

Ministerie/aspect	kwaliteitstoetsing inventarisatie uitgevoerd	planning verdere activiteiten gereed	raming kosten en capaciteit gemaakt
AZ	ja	ja	ja
BuiZA	ja	ja	ja
Justitie	ja	ja	nee**
BiZa	ja	nee	nee
OC&W	nee	ja	ja
Financiën	nee	nee	nee
Defensie	*	nee	nee
VROM	*	nee	nee
V&W	ja	ja	ja
EZ	nee	nee	ja
LNV	ja	nee	nee
SZW	ja	ja	nee
VWS	nee	nee	nee

* Bij deze ministeries werd nog helemaal geen inventarisatie gehouden.

** Is voor enkele Justitie-sectoren al wel aanwezig.

Uit de tabel blijkt dat op twee na alle ministeries een inventarisatie van de aan te passen geautomatiseerde administratieve systemen hebben gemaakt. Hiervan hebben er zeven ook al de inventarisatie getoetst op volledigheid. Ook op dit punt ontbraken echter in veel gevallen (8 van de 13) een verdere planning en bijbehorende raming.

Tabel 7: Aanpassing wet- en regelgeving

Ministerie/aspect	inventarisatie wetten en amvb's uitgevoerd*	inventarisatie overige regelgeving uitgevoerd	raming van kosten en capaciteit gemaakt
AZ	nvt	nvt	nvt
BuiZA	nee	nee	nee
Justitie	nee	nee	nee
BiZa	ja	nee	nee
OC&W	ja	ja	nee
Financiën	nee	nee	nee
Defensie	ja	nee	ja
VROM	nee	nee	nee
V&W	ja	ja	ja
EZ	ja	nee	nee
LNV	ja	ja	ja
SZW	ja	ja	ja
VWS	ja	nee	nee

* Het Ministerie van SZW heeft tot nu toe als enige ministerie op basis van de Algemene Databank Wet- en regelgeving (ADW) een toets op de kwaliteit van de inventarisatie verricht. De overige ministeries zullen volgens in maart 1998 gemaakte afspraak (JIWE) in de loop van 1998 voor de kwaliteitstoets de ADW gaan gebruiken

Vier ministeries, die van OC&W, V&W, LNV en SZW, hebben beide inventarisaties uitgevoerd. Bij acht ministeries ontbraken een planning en raming.

5.2.5 Zelfstandige bestuursorganen, mede-overheden en uitvoeringsorganisaties

Het uitgangspunt is dat deze instanties zelf verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding op de invoering van de euro. Tussen de ministeries bestaan verschillen in de mate waarin zij zich bezig houden met deze voorbereidingen. Dit geschiedt in de vorm van participatie van een zbo in de departementale werkgroep, coördinerende en faciliterende activiteiten, voortgangsmonitoring of toetsing van de draaiboeken van de zbo's.

5.2.6 Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer beoordeelt de interdepartementale afstemming van de euro-projecten en de coördinatie door Ministerie van Financiën positief. Zij beveelt wel aan het interdepartementale overleg over juridische aangelegenheden te versterken en een rijksbreed beleid te ontwikkelen voor de benadering van zbo's, mede-overheden en uitvoeringsorganisaties.

Begin mei 1998 bood de wijze waarop de ministeries het euro-project hebben georganiseerd voldoende waarborgen voor een ordelijke en controleerbare invoering van de euro. De Rekenkamer beveelt aan het euro-project bij de ministeries geregeld te laten doorlichten door de Accountantsdienst of een extern bureau, zodat het management zo nodig maatregelen kan nemen en ongewenste vertraging in de uitvoering wordt voorkomen. Tot nu toe gebeurde dit alleen bij het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst.

De laatste maanden hebben de meeste departementen vele activiteiten ter voorbereiding op de invoering van de euro ontplooid of in hun planning opgenomen. De meeste ministeries hebben een inventarisatie van de aan te passen geautomatiseerde administratieve systemen gemaakt. Vier ministeries hebben hun inventarisaties van aan te passen wet- en regelgeving geheel afgerond. De Rekenkamer miste echter bij een aantal ministeries nog een gefaseerde planning en een raming van de met de invoering van de euro gemoeide kosten en capaciteitsbeslag.

De Rekenkamer beveelt aan de gesignaleerde tekortkomingen nog in 1998 op te lossen, zodat duidelijk is met welke uitvoeringswerkzaamheden de ministeries in de komende jaren rekening moeten houden en welke personele en materiële budgetten daarvoor noodzakelijk zijn.

5.2.7 Commentaar ministers

De minister van Financiën laat, mede namens de overige ministers, weten zich in het algemeen te kunnen vinden in de bevindingen en opmerkingen van de Rekenkamer. Hierbij tekenen de ministers wel aan dat de mate waarin de departementen worden geconfronteerd met de euro-problematiek uiteenloopt, wat zijn weerslag kan vinden in verschillen in projectorganisaties en uitvoeringsplannen. Hoewel bij de conclusies en aanbevelingen enkele kanttekeningen worden geplaatst, zullen de departementen de aanbevelingen ter harte nemen. Voornemens op dit punt waren:

- het Ministerie van Defensie zal met spoed de bevoegdheden van de euro-projectgroep vastleggen;
- verschillende ministeries (o.a. Defensie en Economische Zaken) nemen in overweging om het euro-project regelmatig te laten doorlichten door hun accountantsdienst;
- het Ministerie van Financiën zal najaar 1998 zijn organisatiestructuur op euro-gebied laten doorlichten.
- Enkele andere ministeries (o.a. VROM, V&W, LNV en VWS), waar de accountantsdienst deel uitmaakt van de projectgroep, zijn van mening dat deze toets hiermee is ingebouwd.

De ministers schreven dat de werkzaamheden van de JIWE in een hogere versnelling zijn gebracht. Zo zijn een nadere taakopdracht vastgesteld en is een plan van aanpak met tijdsplanning voor aanpassing van de wet- en regelgeving gemaakt. Het zwaartepunt valt hierbij in 1999-2001. Vooruitlopend daarop wordt thans de inventarisatie van de aan te passen wet- en regelgeving aangepakt met behulp van de ADW. Voorts is besloten dat de JIWE de juridische brievenbusfunctie op euro-gebied zal gaan vervullen en dat de vergaderfrequentie zal worden verhoogd.

De ministers zeggen de zorg van de Rekenkamer te delen over het invoeringstraject bij de zbo's, mede-overheden en uitvoeringsorganisaties. Inmiddels vindt met de meest betrokken partijen overleg plaats over een actieve monitoring van deze voortgang met behulp van de Euromonitor. Mede aan de hand hiervan zal worden gezien of nadere initiatieven, zoals trainingsprogramma's, nodig zijn.

5.2.8 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer is verheugd dat de ministers kunnen instemmen met haar bevindingen en opmerkingen. Zij acht het regelmatig doorlichten van de projectorganisatie bij de ministeries noodzakelijk. Er kan niet worden volstaan met louter deelname van de accountantsdienst in de euro-projectgroep. Voorts hoopt zij dat de andere departementen ook het voorbeeld zullen volgen van het Ministerie van Defensie om de bevoegdheden van de euro-projectgroep vast te leggen. De Rekenkamer stelt met genoegen vast dat haar opmerkingen over tekortkomingen in de coördinatie op het gebied van de wet- en regelgeving en haar zorg over de invoering van de euro bij de zbo's, mede-overheden en uitvoeringsorganisaties al tot activiteiten hebben geleid. Zij zal de komende jaren de voorbereiding bij de departementen op de invoering van de euro per 1 januari 2002 met veel belangstelling volgen.

5.3 Agentschappen

5.3.1 Overzicht agentschappen

Agentschappen zijn instellingen die deel uitmaken van een ministerie, maar een afgezonderd en deels afwijkend beheer voeren, met als doelstelling een doelmatiger beheer. Een agentschap onderscheidt zich van «normale» departementsonderdelen doordat het reserves kan vormen, verzekeringen kan afsluiten en bepaalde bevoegdheden heeft op het gebied van huisvesting. De minister blijft echter ten principale verantwoordelijk voor het beleid en het beheer. De verantwoording die de minister hierover aflegt, maakt onderdeel uit van de financiële verantwoording van het ministerie.

De status van agentschappen is geregeld in de Comptabiliteitswet. Bij vaststelling van de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet (begin 1995) is bepaald dat alle agentschappen een baten en lastenstelsel moeten voeren. In 1994 zijn de eerste vier agentschappen opgericht. Inmiddels zijn er 19 agentschappen ingesteld, waarvan vijf op 1 januari 1998.

Tabel 8 Agentschappen bij de rijksdienst per 1 januari 1998

Ministerie	Agentschap	Datum instelling
1 Defensie	Duyverman Computer Centrum (DCC)	1 januari 1994
2 Economische Zaken	Senter	1 januari 1994
3 Justitie	Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)	1 januari 1994
4 Landbouw Natuurbeheer en Visserij	Plantenziektenkundige Dienst (PD)	1 januari 1994
5 Binnenlandse Zaken	Dienst Informatievoorziening Overheidspersoneel (IVOP)	1 januari 1995
6 Justitie	Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)	1 januari 1995
7 Verkeer en Waterstaat	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut	1 januari 1995
8 Justitie	Centraal Justitieel Incassobureau	1 januari 1996
9 Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	Rijksarchiefdienst (RAD)	1 januari 1996
10 Onderwijs Cultuur en Wetenschappen	Centrale Financiën Instellingen (Cfi)	1 januari 1996
11 Defensie	Dienst Gebouwen Werken en Terreinen	1 januari 1996
12 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Directie College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (DCBG)	1 januari 1996
13 Verkeer en Waterstaat	Rijksdienst voor Radiocommunicatie	1 januari 1996
14 Binnenlandse Zaken	Centrale Archief Selectiedienst (CAS)	1 januari 1997
15 Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	Bureau Heffingen	1 januari 1998
16 Defensie	Defensie Telematica organisatie (DTO) ¹	1 januari 1998
17 Justitie	Korps Landelijke Politiediensten (KLPD)	1 januari 1998
18 Buitenlandse Zaken	Centrum ter bevordering van Import uit Ontwikkelingslanden (CBI)	1 januari 1998
19 Binnenlandse Zaken	Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA)	1 januari 1998

¹ het agentschap DCC maakt per 1 januari 1998 ook deel uit van dit agentschap.

5.3.2 Evaluatie Ministerie van Financiën

Het Ministerie van Financiën heeft op 27 april 1998 de resultaten van een evaluatie-onderzoek bij 14 agentschappen aan de Tweede Kamer aangeboden onder de titel «Verder met resultaat; het agentschapsmodel 1991–1997». Uit de evaluatie bleek dat het agentschapsmodel een goed middel was voor het voeren van resultaatgericht management en dat er indicaties zijn dat de agentschapsconstructie tot doelmatiger werken heeft geleid. Het ministerie stelt voor om de voorwaarden die aan agentschappen gesteld worden te preciseren. Ook zou het stelsel van baten en lasten breder beschikbaar gesteld kunnen worden dan voor alleen

agentschappen. Financiën wil voorstellen hiertoe de Comptabiliteitswet te wijzigen.

5.3.3 Bevindingen rechtmatigheidsonderzoek 1997

De Rekenkamer constateerde in haar rechtmatigheidsonderzoek bij zes agentschappen tekortkomingen in het financieel beheer: IND, KNMI, DJI, CJIB, DCC (per 1 januari 1998 opgegaan in het agentschap DTO) en DCBG. Het betrof vooral tekortkomingen in de administratieve organisatie en interne controle maar ook in de toerekening van de baten en lasten. Bij KLPD en DGWT zijn voor de bestaande tekortkomingen in opzet adequate oplossingen aangedragen.

De Rekenkamer heeft bij drie agentschappen opmerkingen gemaakt over de financiële verantwoording: RAD, DCBG en Senter. Onder meer over de toelichting en gehanteerde kengetallen. Ook bleek er bij vijf agentschappen sprake van een nadelig resultaat: PD, DCC, DGWT, IVOP en RAD. Nadere informatie is te vinden in de rapporten bij de financiële verantwoordingen van de desbetreffende ministeries.

5.3.4 Conclusie

Bij 9 van de 14 in 1997 actieve agentschappen bestonden tekortkomingen in het financieel beheer en/of de financiële verantwoording. De Rekenkamer concludeert dat bij de agentschappen expliciete aandacht vereist is voor het financieel beheer en de financiële verantwoording en de toelichting daarop. Kijkend naar de oprichtingsvoorwaarden mag worden verwacht dat het financieel beheer al voor de oprichting van een agentschap redelijk op orde is.

Een gefundeerd oordeel over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering kan pas gegeven worden als er betrouwbare prestatie-indicatoren zijn. Naar de mening van de Rekenkamer kan alleen een ordelijk en controleerbaar financieel beheer dit waarborgen.

5.4 Specifieke uitkeringen en MDW-accountancy

Bij specifieke uitkeringen verstrekt de rijksoverheid geld aan provincies en gemeenten voor de uitvoering van een bepaald beleid. In 1997 was met specifieke uitkeringen circa f 28,4 miljard gemoeid. In het Algemeen gedeelte van de bundel Rechtmatigheidsonderzoek 1996 ging de Rekenkamer in op een aantal belangrijke ontwikkelingen rond specifieke uitkeringen. Deze ontwikkelingen betroffen:

- de toetsing vanuit een bestuurlijke invalshoek van alle specifieke uitkeringregelingen in het verlengde van de aanbevelingen van de commissie-Griffioen en de werkgroep Pennekamp (besluit kabinet november 1996). Deze toetsingsoperatie, die in vier jaar zou moeten zijn voltooid, moet er toe leiden dat in de regelingen de doelstellingen en de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de verschillende bestuurslagen worden verduidelijkt en dat de bekostigingswijze en de door de decentrale overheid aan het rijk te verstrekken verantwoordings- en controle-informatie aan deze uitgangspunten wordt aangepast;
- nastreven van uniforme inhoud van het begrip «rechtmatigheid» bij de rijksoverheid, gemeenten en provincies.

De eerste voortgangsrapportage Toetsing specifieke uitkeringen is in juni 1998 door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer toegezonden. Op het voornemen van het kabinet op het punt van rechtmatigheid een gelijkschakeling van de Provinciewet/Gemeentewet met de Comptabiliteitswet te bewerkstelligen wordt in deze voortgangs-

rapportage niet ingegaan. De Tweede Kamer zal hierover separaat worden geïnformeerd.

De eerste resultaten van de toetsingsoperatie kunnen als volgt worden weergegeven:

- de verantwoordelijkheidsverdeling is vaak niet of onvolledig aangegeven;
- specifieke verklaringen van gemeentelijke of provinciale accountant worden niet altijd noodzakelijk geacht. Wanneer bijvoorbeeld de minister aan de gemeente of provincie een eigen beleidsvrijheid heeft toegekend om binnen bepaalde kaders rijksmiddelen naar eigen inzicht te besteden, kan hij over de rechtmatigheid van de bestedingen worden geïnformeerd door een afschrift van de gemeentelijke of provinciale rekening;
- verantwoordings- en beleidsinformatie lopen door elkaar heen: de door de minister gevraagde financiële verantwoordingsinformatie wordt in die gevallen niet gebruikt om af te rekenen, maar om informatie te verkrijgen over de beleidsuitvoering door de mede-overheden. In de voortgangsrapportage wordt opgemerkt dat de accountantsverklaring zich niet dient uit te strekken tot de door de minister gewenste beleidsinformatie;
- bekostigingswijze: in een aantal gevallen is gekozen voor een declaratiesysteem, terwijl het vanuit de verantwoordelijkheidsverdeling doelmatiger zou zijn geweest een bijdrage ineens of lump sum te verstrekken; in de voortgangsrapportage wordt opgemerkt dat bij een lump sum de beheerslasten beperkt blijven en de informatiestroom richting minister vooral zal bestaan uit beleidsinformatie over de behaalde resultaten.
- de vereiste wettelijke basis van specifieke uitkeringen ontbreekt in bepaalde gevallen.

Een vergelijkbare problematiek is aan de orde bij de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW). In dit kader heeft de MDW-werkgroep accountancy medio 1997 een rapport uitgebracht. Naar aanleiding van de aanbevelingen in dit rapport verzocht het kabinet een IODAD/IOFEZ-werkgroep te onderzoeken of het efficiencywinst oplevert, wanneer de overheid zelf optreedt als opdrachtgever van de accountant die de overheidsregeling controleert in plaats van de belanghebbende. Deze werkgroep kwam tot de conclusie dat dit niet het geval was, maar wijst erop dat efficiencywinst wel kan worden gerealiseerd door bij de totstandkoming van wet- en regelgeving te bekijken of in alle gevallen een accountantsverklaring moet worden gevraagd of dat op andere wijze zekerheid over de rechtmatigheid van subsidie-uitgaven kan worden verkregen. Het kabinet heeft in een brief van de ministers van Economische Zaken en Justitie aan de Tweede Kamer een rijksbrede doorlichting aangekondigd van de overheidsregelingen, waarbij een door de IODAD/IOFEZ-werkgroep ontwikkeld richtinggevend kader als uitgangspunt zal dienen.

De Rekenkamer onderschrijft de waarde van de in beide bovengenoemde operaties gekozen bestuurlijke benadering. Wel wil zij voor drie zaken bijzondere aandacht vragen.

In de eerste plaats acht zij strikte handhaving noodzakelijk van het uitgangspunt dat waar bij de verstrekking van rijksgeld voorwaarden gelden de minister steeds redelijke zekerheid dient te verkrijgen over de naleving van deze voorwaarden. Bij het ministerie van VWS heeft de Rekenkamer in dit verband geconstateerd dat het ministerie op basis van de beschikbare informatie, gegeven de in de Wet op de Jeugdhulpverlening opgenomen bepalingen, onvoldoende zekerheid heeft dat de specifieke uitkering op grond van deze wet uiteindelijk daadwerkelijk aan jeugdhulpverlening is besteed. Om deze redelijke zekerheid te

verkrijgen staan meerdere wegen open, waaronder het opvragen van specifieke accountantsverklaringen. Een vergelijkbaar geval doet zich voor bij het ministerie van OCenW. Volgens de Rekenkamer heeft de minister geen zicht op de rechtmatigheid van de bestedingen door de omroepverenigingen. De minister van OCenW zou het Commissariaat voor de Media moeten aansturen om toezicht te houden op het financieel beheer van de omroepen, gezien het feit dat de omroepverenigingen de ontvangen rijks gelden besteden aan programma's. De minister was het daarmee niet eens: volgens hem beperkt zijn taak zich tot het vaststellen van de rechtmatigheid van de betalingen door het Commissariaat aan de omroepen.

In de tweede plaats wil zij er op wijzen dat het voor de ministers van groot belang is om betrouwbare informatie te krijgen van de ontvangers van de rijks gelden over de beleidsuitvoering. Dit krijgt extra nadruk door de gewenste verbetering van de beleidsinformatie in de jaarlijkse financiële verantwoording van de ministers aan de Staten-Generaal. De Rekenkamer pleit ervoor dat bij de toetsing en eventuele aanpassing van de regelgeving hieraan expliciet aandacht wordt besteed.

Ten slotte merkt de Rekenkamer op dat zij met belangstelling het definitieve standpunt van het kabinet afwacht, inzake het uniformeren van het begrip «rechtmatigheid» en de verwerking ervan in het accountantsoordeel bij de verschillende bestuurslagen. In het Algemeen Gedeelte van het Rechtmatigheidsonderzoek 1996 pleitte zij ervoor dit wettelijk te verankeren.

5.5 Tussenbalans integriteitsbeleid

5.5.1 Inleiding

Een goede administratieve organisatie en interne controle bevatten tal van elementen die aantastingen van de integriteit kunnen voorkomen. In haar financieel-beheersonderzoeken besteedt de Rekenkamer dan ook al heel wat jaren aandacht aan onderwerpen die rechtstreeks samenhangen met integriteitsrisico's. Vanaf begin 1996 krijgt het onderwerp «integriteit» speciale aandacht: voorafgaand aan ieder onderzoek wordt getoetst of er reden is het aspect «integriteit» in het onderzoek mee te nemen. Het eerste resultaat werd in maart 1996 gepubliceerd, namelijk het rapport «Integriteitsbeleid bij het Rijk: stand van zaken»¹.

Sinds het verschijnen van dit rapport is het aspect «integriteit» in een aantal onderzoeken aan de orde geweest. Daarbij ging het vooral om de preventie: welke maatregelen werden genomen om aantastingen van de integriteit te voorkomen.

Aan de hand van de bevindingen over integriteit in haar onderzoeken van de afgelopen twee jaar maakte de Rekenkamer een «tussenbalans» op. Daarbij is overigens niet gekeken welke maatregelen de ministeries (inmiddels) hebben genomen naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen uit de Rekenkamerrapporten. Op termijn overweegt de Rekenkamer een onderzoek uit te voeren naar de nieuwe stand van zaken.

5.5.2 Follow-up Rekenkamerrapport

Op het moment van verschijnen van het Rekenkamerrapport in 1996 had het ministerie van Binnenlandse Zaken vanuit zijn coördinerende taak reeds een aanzet ontwikkeld tot een aanpak ter voorkoming van aantasting van de ambtelijke en bestuurlijke integriteit, uitgewerkt in een stappenplan.

De hoofdconclusies van het Rekenkamerrapport waren dat er begin 1996 bij de rijksdienst nog onvoldoende inzicht was in het vóórkomen van feitelijke inbreuken op integriteit en dat nog slechts drie ministeries een eigen beleid ter voorkoming en bestrijding van ambtelijke fraude en

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 655, nrs. 1–2.

corruptie ontwikkeld hadden. De aanbevelingen betroffen met name het opstellen van richtlijnen voor melding en registratie van nevenfuncties, voor het aannemen van geschenken of diensten, voor de handelwijze bij (het vermoeden van) aantasting van integriteit en voor de registratie van deze aantastingen of vermoedens, het bevorderen van functieroulatie en het aanstellen van vertrouwenspersonen. Aandacht voor integriteit diende naar de mening van de Rekenkamer een normaal onderdeel van de dagelijkse ambtelijke werkzaamheden te worden. De betrokken ministers reageerden in het algemeen positief op de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer.

Het Rekenkamerrapport werd behandeld in de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en in de Commissie voor de rijksuitgaven¹. Dit leidde tot indiening van de motie Kamp, waarin de regering wordt verzocht een kader aan te reiken voor het opvolgen van de aanbevelingen van de Rekenkamer en te bevorderen dat deze aanbevelingen ultimo 1997 daadwerkelijk zijn opgevolgd.

Naar aanleiding van de behandeling van de motie (later aangenomen) formuleerde het Ministerie van Binnenlandse Zaken in februari 1997 een «aanvullend beleidskader». Hierin wordt met name ingegaan op het melden en registreren van nevenfuncties, het aannemen van geschenken of diensten, de handelwijze bij aantasting van integriteit of vermoedens daarvan, functieroulatie bij kwetsbare functies, het aanstellen van een vertrouwenspersoon en registratie van inbreuken op de ambtelijke integriteit. Op al deze punten werden maatregelen genomen of voorbereid.

In een voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer² constateert de minister van Binnenlandse Zaken dat bij bijna alle departementen inmiddels voortgang valt te constateren ten aanzien van de ontwikkeling van een preventief beleid ter voorkoming van aantasting van de integriteit. Zo hebben volgens de minister bijna alle departementen de eigen organisatie op kwetsbare onderdelen doorgelicht. In het algemeen zijn inmiddels ten aanzien van de melding van nevenfuncties die raakvlakken hebben met de hoofdfunctie nadere regels gesteld. Verder is geregeld dat de departementen een registratie (gaan) voeren van opgegeven nevenwerkzaamheden.

5.5.3 Aanvulling op onderzoek 1996

In 1996 waren rijksbreed nog geen betrouwbare registraties beschikbaar over de aantasting van integriteit. Daardoor bevat het rapport van de Rekenkamer slechts enig indicatief cijfermateriaal over de periode 1990–1995. Sinds januari 1997 dienen de ministeries jaarlijks opgave te verstrekken aan het ministerie van Binnenlandse zaken over geregistreerde aantastingen. Najaar 1998 zal Binnenlandse Zaken voor het eerst een overzicht daarvan – voor de sector Rijk – opnemen in de publikatie *Mensen en Management*.

Om te voorkomen dat het jaar 1996 geheel buiten beschouwing zou blijven, heeft de Rekenkamer in het voorjaar van 1997 een vragenlijst naar de ministeries gestuurd over vermoede en vastgestelde aantastingen van de ambtelijke integriteit in 1996. Het totaal aantal in 1996 door de ministeries vastgestelde kleine en grote inbreuken op de integriteit bedroeg volgens hun opgave circa 195. Slechts in 18 gevallen kon daarvan een financieel belang worden aangegeven. Dit bedroeg in totaal ruim f 1,4 miljoen. Het totaalbedrag wordt beïnvloed door twee relatief grote bedragen. Bij één ministerie, met een groot aantal opslagplaatsen, magazijnen en werkplaatsen, werden circa 140 gevallen van verduistering in samenhang met valsheid in geschrifte geconstateerd. Dit betrof grotendeels zaken van beperkt financieel belang. De ministeries hadden

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 24 655 nr. 4.

² September 1997.

geen inzicht in de aantallen vermoedens van aantasting van de ambtelijke integriteit.

De inventarisatie van kwetsbare gebieden en functies bleek nog aanzienlijke lacunes te vertonen. Volgens de opgave van de ministeries aan de Rekenkamer was deze in 1996 nog maar door drie ministeries geheel voltooid. Belangrijke en naar de mening van de Rekenkamer gevoelige sectoren waren nog niet in kaart gebracht. Dit ondanks het feit dat Binnenlandse Zaken in 1996 aan de ministeries verzocht had prioriteit te geven aan de ontwikkeling van een preventief beleid bij de kerndepartementen.

5.5.4 Rekenkameronderzoek 1996–1998

In het voorjaar van 1996 werd binnen de Rekenkamer een werkprogramma voor integriteitsonderzoek uitgestippeld, met als doel om in een periode van circa drie jaar te komen tot een oordeel over de toereikendheid van de maatregelen ter voorkoming en bestrijding van de aantasting van de integriteit in de openbare sector. In die drie jaar zou het aspect «integriteit» aan de orde komen in allerlei Rekenkameronderzoeken, waarbij steeds zou worden nagegaan of er voldoende maatregelen waren genomen om aantasting van de integriteit in de openbare sector te voorkomen en te bestrijden. Zowel de opzet als de werking van deze maatregelen zouden aan bod moeten komen.

Tussen maart 1996 en april 1998 heeft de Rekenkamer 10 rapporten over uiteenlopende onderwerpen gepubliceerd waarin expliciet aandacht besteed werd aan het aspect integriteit.

Dit waren:

- Vergunningen (Rijksbreed) (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 656, nrs. 1–2);
- Huisvesting Buitenlandse dienst (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 790, nrs. 1–2);
- Financiële relaties met grote ondernemingen (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 080, nrs. 1–2);
- Nationaal Schengen Informatiesysteem (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 200, nrs. 1–2);
- Inzet extern personeel bij het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (brief aan de minister van 10 juni 1997) ;
- Informatiebeveiliging Belastingdienst (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 290, nrs. 1–2);
- Programma Samenwerking Oost-Europa (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 395, nrs. 1–2);
- Opsporingsorganisatie FIOD (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 645, nrs. 1–2);
- Grondtransacties van het Rijk (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 510, nrs. 1–2);
- Bestrijding werkloosheid met Europese gelden (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 965, nrs. 1–2).

In een groot deel van deze onderzoeken constateerde de Rekenkamer dat er nog geen of onvoldoende preventieve maatregelen waren genomen. Daarbij moet aangetekend worden dat de steekdata/periodes waarop de onderzoeken betrekking hadden zich over een langere periode uitstrekten. In het begin daarvan was het preventieve beleid nog sterk in opbouw. De meest recent gepubliceerde rapporten geven evenwel niet een aanmerkelijk positiever beeld.

Enkele van de gevonden gebreken waren:

- geen schriftelijke richtlijnen en onvoldoende functiescheiding (onderzoek Huisvesting Buitenlandse dienst);
- geen specifieke maatregelen voor het omgaan met bedrijfsvertrouwelijke informatie (onderzoek Financiële relaties met grote ondernemingen);
- Fysieke en systeembeveiliging die niet aan de gestelde eisen voldoen, bijvoorbeeld onvoldoende systeemcontroles, o.a. bij mutaties (onderzoeken naar Nationaal Schengen Informatiesysteem en naar de informatiebeveiliging Belastingdienst).

Soms bleken er wel maatregelen ter voorkoming van aantasting van de integriteit getroffen te zijn, maar niet in het kader van een integriteitsbeleid. Zo constateerde de Algemene Rekenkamer in haar onderzoek naar de grondtransacties van het Rijk dat er in de administratieve organisatie wel functiescheidingen waren aangebracht, maar ook dat er geen specifieke maatregelen getroffen waren ter waarborging van de integriteit van medewerkers. Bij de Opsporingsorganisatie FIOD ontbrak een specifiek integriteitsbeleid, maar in het algemene personeelsbeleid zaten wel elementen die een bijdrage kunnen leveren aan de handhaving van de integriteit. Hoewel de FIOD diverse instrumenten hanteert voor de kwaliteitsborging van het personeel, zoals gedragscodes, roulatie onder rechercheurs, functionerings- en beoordelingsgesprekken, was er geen risico-inventarisatie voor de kwetsbaarheid van het personeel in hun functies opgesteld. In het Programma Samenwerking Oost-Europa van Economische Zaken werd de functie van projectadviseur gezien als een in dit verband kwetsbare functie. In de administratieve organisatie van de betrokken uitvoeringsorganisatie was een aantal maatregelen getroffen ter voorkoming van aantasting van de integriteit. Bij opleiding en vorming was integriteit evenwel geen voorwerp van specifieke aandacht.

In een aantal gevallen bleek dat er in opzet wel integriteitswaarborgen en preventieve procedureel-organisatorische maatregelen waren. Een knelpunt blijkt echter het toezicht op de naleving en uitvoering van de getroffen preventieve maatregelen te zijn. De aanwezigheid van een departementaal integriteitsbeleid betekent niet zonder meer een bevredigende gang van zaken in de praktijk.

5.5.5 Conclusies

De invoering van een integriteitsbeleid in alle sectoren van de rijksdienst blijkt een vrij moeizaam verloopend proces van bewustwording te zijn. Het door het ministerie van Binnenlandse Zaken uitgedragen preventieve integriteitsbeleid werkt wel door binnen de andere ministeries, maar heeft op een enkele uitzondering na de werkvloer nog niet bereikt. Preventieve maatregelen die in opzet aanwezig zijn, blijken in de praktijk niet steeds uitgevoerd te worden. Volgens de Rekenkamer behoeft niet alleen de opzet, maar evenzeer de werking van preventieve maatregelen speciale aandacht. Voorts beveelt zij aan de inventarisatie van kwetsbare gebieden en functies bij de ministeries ten spoedigste af te ronden.

Het is niet goed mogelijk om de bevindingen uit deze «tussenbalans» te vergelijken met de bevindingen uit het rapport over de stand van zaken uit 1996, omdat toen alleen naar de aanwezigheid van preventieve maatregelen is gekeken en niet naar de werking ervan.

5.5.6 Reactie minister

De minister van Binnenlandse Zaken vroeg zich in zijn reactie af welke criteria de Rekenkamer heeft gebruikt om te komen tot haar oordeel over de mate waarin het bewustwordingsproces is gevorderd. Dit ook gezien

het feit dat hij, mede naar aanleiding van aanbevelingen van de Rekenkamer, een aantal maatregelen heeft genomen en in gang gezet.

5.5.7 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer ontkent niet dat de minister maatregelen heeft genomen en noemt deze ook in haar rapportage. Zij leidt uit het feit dat het preventieve integriteitsbeleid meestal de werkvloer nog niet heeft bereikt af, dat «integriteit» nog niet een element is van de dagelijkse gang van zaken, wat het volgens haar uiteindelijk wel zou moeten zijn. Hierop doelde zij met het begrip «proces van bewustwording».

6 AANDACHTSPUNTEN FINANCIËLE VERANTWOORDING

6.1 Realisatie versnelling verantwoordingsprocedure

In 1997 is door de Commissie voor de Rijksuitgaven het initiatief genomen tot een kwaliteitsverbetering van de financiële verantwoordingen door een versnelling van het uitbrengen van de verantwoordingen, inhoudelijke verbeteringen en een aantrekkelijker presentatie. Deze versnelling is er op gericht om het tijdstip waarop de departementale financiële verantwoordingen gereed moeten zijn te vervroegen van eind april naar medio maart. De departementale financiële verantwoordingen en de rapporten van de Algemene Rekenkamer kunnen zo met ingang van het begrotingsjaar 1999 (dus in het jaar 2000) op de derde woensdag van mei aan de Staten-Generaal worden aangeboden. Het doel hiervan is de financiële verantwoording een zelfstandige plaats te geven in het begrotingsproces en de aandacht voor het gerealiseerde beleid en de geleverde prestaties te vergroten.

Voor dit jaar was afgesproken dat de ministeries (inclusief fondsen en rijk) tussen 15 maart en 23 april de financiële verantwoording 1997 en het samenvattend accountantsrapport aanbieden aan het ministerie van Financiën en de Rekenkamer. De kopgroep (het Huis der Koningin en de ministeries van VWS, AZ, en SZW) zou deze stukken uiterlijk 15 maart aanleveren. De ministeries van BuiZa, LNV, Defensie en Financiën, het Kabinet van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, het Gemeentefonds en het Landbouw egalisatiefonds zouden dit jaar de versnelling nog niet tot stand brengen. De overige verantwoordingen zouden op verschillende data vóór 23 april worden opgeleverd. Met waardering heeft de Rekenkamer vastgesteld dat de meeste ministeries de streefdata voor 1997 hebben gehaald. Bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat betrof het echter niet-ondertekende verantwoordingsstukken zodat de versnelling formeel niet gerealiseerd was. Niettemin heeft de Rekenkamer haar onderzoek op tijd kunnen afronden, waardoor ook voor dit ministerie de geplande publicatiedatum kon worden gerealiseerd.

Bij de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Hoge Colleges van Staat is als gevolg van de late inlevering van de verantwoordingsstukken de publicatie van de betreffende rapporten bij de financiële verantwoording verschoven naar 30 juni. Voorts bevatten de accountantsrapporten en overzichten van fouten en onzekerheden van het ministerie van Economische Zaken en de Hoge Colleges van Staat niet al de informatie die de Rekenkamer nodig heeft om tot haar oordelen te komen. Hiervoor was zij afhankelijk van materiaal dat later beschikbaar kwam. Bij het ministerie van EZ leidde dit ertoe dat de publicatiedatum moest worden verschoven naar 30 juni 1998.

Het geheel overziend heeft de Rekenkamer waardering voor de door de betrokken onderdelen van de departementen verrichte inspanningen. Zij

heeft vastgesteld dat de versnelling vooralsnog niet heeft geleid tot kwaliteitsverlies. Er is een goede stap gezet in de richting van een integrale versnelling.

6.2 Vervolgonderzoek kengetallen

6.2.1 Inleiding

Vanaf midden jaren negentig wordt gericht gewerkt aan opname van kengetallen in de begrotingen en financiële verantwoordingen. Het ministerie van Financiën heeft hierin een coördinerende en stimulerende taak. In het rapport «Informatievoorziening en Kengetallen» (Tweede Kamer, 1996–1997, 25 471, nr. 1–2) stelde de Rekenkamer vast dat het gebruik van kengetallen weliswaar was toegenomen, maar dat zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht nog veel ruimte voor verbetering bestond. Als vervolg op dit onderzoek heeft de Rekenkamer het gebruik van kengetallen in de begrotingen 1998 en de verantwoordingen 1997 onderzocht.

Onder «kengetallen» wordt in dit onderzoek verstaan iedere combinatie van kwantitatieve informatie die inzicht geeft in activiteiten, prestaties en effecten in relatie tot ingezette middelen en bruikbaar is voor de besturing en/of beheersing van overheidshandelen. Met de opname van kengetallen in de toelichting bij begroting en verantwoording worden de volgende doelstellingen nagestreefd:

- vergroting van de transparantie van het begrotingsproces door onderbouwing van de ramingen (ramingskengetallen);
- verbetering van het inzicht in de relatie tussen kosten en prestaties ten behoeve van de toedeling van middelen (doelmatigheidskengetallen);
- verbetering van het inzicht in de resultaten van beleid en de mate van doelbereiking (doeltreffendheids- en kwaliteitskengetallen).

Naast de ontwikkeling in het gebruik van kengetallen is onderzocht in hoeverre de departementale accountantsdiensten de betrouwbaarheid van de kengetallen controleren. Tenslotte is bezien of de aanbevelingen van de Werkgroep Kwaliteit financiële verantwoordingen ten aanzien van de presentatie van de toelichting al ingang gevonden hebben.

6.2.2 Ontwikkeling gebruik kengetallen

Begrotingen

Uit een vergelijking van het aantal uitgavenartikelen¹ met kengetallen in de begrotingen 1997 en 1998 blijkt het volgende. Het totaal aantal uitgavenartikelen is afgenomen van 638 naar 561 met name als gevolg van herindeling van de begrotingen van de ministeries van Defensie en Verkeer en Waterstaat. Daarmee samenhangend is ook het aantal uitgavenartikelen dat is toegelicht met ramingskengetallen afgenomen. Het aantal uitgavenartikelen met doelmatigheidskengetallen² is met ca. 50% toegenomen. Deze stijging wordt vooral veroorzaakt door de ministeries van SZW, VROM, Justitie en VWS. Iets minder dan de helft van het aantal zinvol³ met doelmatigheidskengetallen toe te lichten artikelen is nu op deze wijze toegelicht. Voor de begrotingen 1997 en 1998 geeft het gebruik van kengetallen het volgende beeld:

¹ Exclusief de begrotingsfondsen.

² Volgens de Rekenkamer is sprake van een doelmatigheidskengetal wanneer de kostprijs per prestatie of activiteit is vermeld. Bij de beoordeling heeft de Rekenkamer ook de vermelding van uitgaven per prestatie of activiteit tot de doelmatigheidskengetallen gerekend. In ieder geval dient sprake te zijn van koppeling van een financiële component aan prestatiegegevens. Vermeldingen van aantallen prestaties of activiteiten kunnen in deze optiek niet tot de doelmatigheidskengetallen gerekend worden.

³ Een begrotingsartikel wordt door het Ministerie van Financiën als zinvol toe te lichten beschouwd indien het technisch mogelijk is een prijs en homogene hoeveelheid te onderscheiden.

aantal artikelen	zinnvol toe te lichten		feitelijk toegelicht	
	1997	1998	1997	1998
kengetallen totaal ¹	305	256	185	154
ramingskengetallen	265	238	179	171
doelmatigheidskengetallen	177	148	47	70
doeltreffendheidskengetallen	–	–	3	14
kwaliteitskengetallen	–	–	1	8

¹ In het totaal aantal zinnvol toe te lichten uitgavenartikelen van 1997 zijn geringe wijzigingen aangebracht ten opzichte van de totalen uit het rapport «informatievoorziening en Kengetallen» als gevolg van nagekomen wijzigingen.

De uitgavenartikelen vertegenwoordigen een financieel belang van respectievelijk f 138,9 mld. (1997) en f 151,7 mld (1998). Hiervan is voor beide jaren ca. 65% zinnvol met ramingskengetallen toe te lichten. Voor doelmatigheidskengetallen nam, op basis van nieuwe afspraken tussen het Ministerie van Financiën en de overige ministeries, het zinnvol toe te lichten deel af met ca. 10% tot f 44,3 mld. (30% van het begrotingstotaal). Van het zinnvol met doelmatigheidskengetallen toe te lichten bedrag is in de begroting 1998 een groter gedeelte daadwerkelijk toegelicht. Dit zogenaamde dekkingspercentage is voor doelmatigheidskengetallen toegenomen van ca. 60% naar ca. 75%. Daarmee is circa ¼ deel van het uitgaventotaal met doelmatigheidskengetallen toegelicht. Voor ramingskengetallen bleef het dekkingspercentage ongeveer gelijk (ca. 90%).

De Geïntegreerde begrotingsaanschrijvingen en -voorschriften (GRAV) schrijven voor dat onder bepaalde voorwaarden de gevolgen van budgetmutaties voor de kengetallen vermeld moeten worden in de suppletore begrotingswetten. De Rekenkamer constateerde dat in toenemende mate, maar niet bij ieder ministerie, aangepaste kengetallen worden opgenomen in de suppletore wetten. In onderstaande tabel is aangegeven welke ministeries hier invulling aan geven.

In de tabel is de ontwikkeling van het gebruik van kengetallen schematisch weergegeven ten opzichte van de stand van zaken uit het onderzoek «Informatievoorziening en Kengetallen». Hierbij zij uitdrukkelijk vermeld dat het om een kwantitatieve vergelijking gaat en dat ministeries waar al een groot percentage van de zinnvol toe te lichten artikelen was toegelicht in aantallen nog maar geringe voortgang konden boeken.

ministerie	ramings-kg.	doelmatigheidskg.	doeltreffendh. en kwaliteitskg.	kengetallen in sup.wetten
HCvS	oo	oo	o	o
AZ	o	o	o	o
KABNA	oo	o	o	o
BUIZA	o	o	o	o
Justitie	oo	ooo	oo	oo
BIZA	o	o	o	o
OC&W	o	o	oo	o
Financiën	o	o	oo	oo
Defensie	*	*	*	o
VROM	o	ooo	oo	oo
V&W	*	*	*	o
EZ	o	ooo	oo	oo
LNV	o	oo	o	o
SZW	o	ooo	ooo	oo
VWS	o	ooo	o	o

● = gedaald, o = gelijk/licht gestegen, oo = gestegen, ooo = sterk gestegen, * = geen vergelijking mogelijk.

Verantwoordingen

De meeste ministeries besteden in het algemeen deel van de toelichting van de verantwoording 1997 aandacht aan kengetallen. In een aantal gevallen wordt een concreet tijdpad voor verdere implementatie gegeven. In algemene zin blijkt dat de ministeries veel aandacht hebben voor het verdere ontwikkelingstraject.

De Comptabiliteitswet schrijft voor dat in de toelichting bij de rekening het voorgenomen en gerealiseerde beleid tegen elkaar worden afgezet. Bij ongeveer 2/3 van de uitgavenartikelen is sprake van enige mate van toelichting op het gerealiseerde beleid. Echter deze toelichting is vooral gericht op financiële mutaties. De koppeling van voorgenomen en gerealiseerd beleid ontbreekt bij deze artikelen nog nagenoeg.

Kengetallen zijn een belangrijk instrument in de toelichting op de realisatie van beleid. In de begroting en de financiële verantwoording moeten dezelfde kengetallen worden gebruikt. Bovendien moeten kengetallen voor begroting en realisatie naast elkaar worden opgenomen in de verantwoording. De Rekenkamer constateert dat aan deze formele eis in het algemeen wordt voldaan.

Opmerkelijk is dat met ingang van de verantwoording 1997 het aantal artikelen met doelmatigheidskengetallen is toegenomen van 46 naar 64.

De informatiewaarde van de kengetallen is verbeterd, als gevolg van een meer gerichte toelichting, consequentere presentatie en inhoudelijke verbetering van de kengetallen zelf, maar er zijn nog steeds belangrijke minpunten. Zo is de toelichting op de kengetallen voornamelijk gericht op het aangeven van verschillen tussen raming en realisatie. Een analyse van de verschillen ontbreekt doorgaans nog.

De gesignaleerde tekortkomingen worden vooral veroorzaakt doordat in de begrotingen nog te weinig sprake is van concrete en meetbare beleidsdoelstellingen. Daardoor is het moeilijk om in de verantwoording aan te geven waarin het gerealiseerde beleid afwijkt van de doelstellingen en is nog onvoldoende sprake van een beleidsmatige toelichting.

Uit de begrotingsonderzoeken 1997 en 1998 blijkt dat de Tweede Kamer juist aan een dergelijke toelichting behoefte heeft.

De Rekenkamer concludeert dan ook dat in de financiële verantwoordingen meer prestatiegegevens en doelmatigheidskengetallen moeten worden opgenomen, op korte termijn gevolgd door meer doeltreffendheidskengetallen. Voorwaarde is dan wel dat beleidsdoelstellingen uit de begroting geconcretiseerd en waar mogelijk gekwantificeerd worden.

6.2.3 Betrouwbaarheid kengetallen

De departementale accountantsdiensten (DAD's) dienen in hun controles op kengetallen onder andere aandacht te besteden aan de volgende punten:

- de aansluiting tussen begroting en verantwoording;
- de administratieve organisatie voor kengetallen;
- juiste berekening kengetallen.

In het onderzoek van 1997 kwam de Rekenkamer tot de conclusie dat de DAD's nog slechts een beperkte invulling gaven aan de controles gericht op systemen die kengetallen genereren. Zij beval toen aan om meer aandacht te besteden aan deze specifieke controles.

Uit het huidige onderzoek blijkt dat in het algemeen noch in de financiële verantwoordingen van de ministeries, noch in de samenvattende accountantsrapporten informatie te vinden is over de controle-inspanningen gericht op het vaststellen van de betrouwbaarheid van kengetallen.

Een inventarisatie van de Rekenkamer bij de DAD's leverde het volgende beeld op:

- in het algemeen zijn de kengetallen in de toelichting bij de rekening beoordeeld en in een aantal gevallen heeft dit tot correcties geleid;
- de controlewerkzaamheden betreffen in veel gevallen de aansluiting op de gevoerde administraties, de rekenkundige juistheid en de aannemelijkheid van de gepresenteerde cijfers;
- controles maken in veel gevallen deel uit van de controles op bestaande systemen;
- in enkele gevallen wordt steekproefsgewijs de betrouwbaarheid van de gebruikte niet-financiële informatie nader vastgesteld en vindt verificatie bij de (externe) bron plaats; met name bij VWS en SZW vinden dergelijke controles plaats;
- een aantal DAD's geeft aan dat nog sprake is van een groeitraject en dat de controle soms nog het karakter heeft van marginale toetsing; in sommige gevallen worden gerichte acties aangekondigd gericht op verbetering van de controle (bv. OCW).

Al met al lijkt het beeld ten opzichte van vorig jaar licht verbeterd. De controle op de betrouwbaarheid en de totstandkoming van kengetallen is, ondanks het ontbreken van kwantitatieve controletoleranties, meer geïncorporeerd in de vaste werkzaamheden van de DAD's. Niettemin moeten met name op het gebied van de systeemcontroles en het vaststellen van de betrouwbare totstandkoming van kengetallen nog de nodige inspanningen verricht worden.

6.2.4 Aanbevelingen Werkgroep Kwaliteit financiële verantwoordingen

De Werkgroep Kwaliteit financiële verantwoordingen heeft in haar tussenrapportage (januari 1998) een aantal aanbevelingen geformuleerd die moeten leiden tot een betere presentatie en toegankelijkheid van de verantwoording. Hoewel ten tijde van het opstellen van de verantwoordingen de Tussenrapportage nog niet bij alle ministeries voldoende bekend was, waren bij een aantal ministeries duidelijk verbeteringen in de presentatie en de structuur van de verantwoording zichtbaar. Het betreft o.a. de ministeries van V&W, VROM, SZW en VWS. De Rekenkamer gaat ervan uit dat deze aanbevelingen volgend jaar op grotere schaal navolging zullen krijgen.

6.2.5 Conclusie en aanbevelingen

Uit het bovenstaande komt naar voren dat langzaam maar zeker de ramings- en doelmatigheidskengetallen in omvang toenemen en kwalitatief verbeteren. Het lijkt dan ook mogelijk om in de nabije toekomst een situatie te bereiken waarin toe te lichten bedragen daadwerkelijk met kengetallen worden toegelicht. Dit geldt met name voor de artikelen met ramingskengetallen. Voor de artikelen met doelmatigheidskengetallen is nog een langere weg te gaan. Er zal naar wegen gezocht moeten worden om meer dan nu gebeurt tot een toegankelijke presentatie op basis van een integrale kostprijsbenadering te komen. De huidige begrotingsindelingen waarin een scheiding in apparaats- en programma-uitgaven wordt nagestreefd bemoeilijken dit proces. Op dit moment is alleen voor beleidsonderdelen waar het baten-lastenstelsel wordt gevoerd een reële kostenafweging te maken. Een dergelijke afweging heeft vanuit beleids-

oogpunt uiteraard alleen zin als ook de bijbehorende beleidsdoelstellingen bekend zijn.

De Rekenkamer concludeert dat in de huidige begrotings- en verantwoordingssystematiek de realisatie van beleid, afgezet tegen oorspronkelijke doelstellingen, te weinig uit de verf komt. Eén van de belangrijkste tekortkomingen is dat in de huidige begrotingen te weinig concreet wordt aangegeven voor welk (bestedings)doel en gericht op welk beleidseffect middelen ingezet gaan worden.

Om tot verbeteringen op dit punt te komen zou met kracht gewerkt moeten worden aan concretisering en waar mogelijk kwantificering van beleidsdoelstellingen. Als eerste stap kan aansluiting gezocht worden met het te realiseren bestedingsdoel (het directe product) en zou vervolgens de gecompliceerde stap naar maatschappelijke effecten («outcome») aan de orde moeten komen. Daarbij verdient het aanbeveling ook andere instrumenten voor effectmeting, zoals evaluatie-onderzoek en (organisatie-)doorlichtingen, uitdrukkelijk in de afwegingen te betrekken.

Om tot een beleidsrelevante benadering te komen zal het in een aantal gevallen noodzakelijk zijn de gehanteerde begrotingsindeling opnieuw te bezien. Vanuit deze optiek hebben recentelijk de begrotingen van V&W en Defensie ingrijpende wijzigingen ondergaan.

6.2.6 Reactie minister

De minister van Financiën geeft in zijn reactie aan met genoeg kennis te hebben genomen van de resultaten van het onderzoek van de Rekenkamer. Hij onderschrijft de bevindingen en signaleert dat nagenoeg alle in gang gezette acties navolging hebben gekregen. De minister hoopt dat het onderzoek zowel op politiek als ambtelijk niveau ruime aandacht zal krijgen en een bijdrage zal leveren aan het verder ontwikkelen en gebruiken van kengetallen en andere evaluatie-instrumenten. Het ministerie van Financiën zal zich onverminderd blijven inzetten als coördinator en stimulator van een verdere ontwikkeling richting een transparante en slagvaardige overheidsorganisatie.

De minister zegt in dit verband toe om, in samenwerking met de andere ministeries, nadere acties te ondernemen. Deze zullen zich met name richten op de door de Rekenkamer geconstateerde tekortkomingen. De belangrijkste actiepunten zijn een verdere concretisering van beleidsdoelstellingen in de begrotingen, mede met het oog op het vergroten van inzicht in de mate van doeltreffendheid, en een betere afstemming van de informatie op de gebleken behoeften van de Tweede Kamer. Daartoe zal hij in overleg treden met de ministeries en gebruik maken van lopende acties op het gebied van versnelling en kwaliteitsverbetering van de financiële verantwoording, begrotingspresentatie en kengetallen. Ook zal aandacht besteed worden aan een betere analyse van verschillen in de toelichting bij suppletore wetten en financiële verantwoordingen. Tenslotte zal het Ministerie van Financiën in overleg treden met de DAD's om te bezien welke mogelijkheden er bestaan om meer inhoud te geven aan de toetsende verantwoordelijkheid van de DAD's ten aanzien van de totstandkoming van kengetallen. Met name de systeemcontroles en de betrouwbare totstandkoming zullen daarbij centraal staan.

6.3 Verantwoording Miljoenennota

6.3.1 Inleiding

In de Miljoenennota geeft de minister van Financiën jaarlijks een beeld

van de toestand van 's Rijks financiën. Het gaat hierbij om de uitgaven en ontvangsten op de rijksbegroting en de uitgaven en ontvangsten van de budgetsectoren Sociale Zekerheid en Zorg (die buiten de begroting worden verantwoord), gezamenlijk door de Rekenkamer aangeduid als het macrobudget. In de Miljoenennota wordt achtereenvolgens behandeld: de hoofdlijnen van het beleid, het financieel-economische beleid en het budgettaire beleid van het voorgaande, het lopende en het komende jaar. De bijlagen bevatten onder meer:

- een overzicht van uitgaven en ontvangsten over een langere periode (in de Miljoenennota 1998 de jaren 1996 – 2002);
- een toelichting op het verloop van de uitgaven en ontvangsten over een aantal jaren (de horizontale toelichting);
- een toelichting op de mee- en tegenvallers en beleidsmatige mutaties in een aantal jaren (verticale toelichting);
- een overzicht van het financieringssaldo en de budgettaire kerngegevens van de voorafgaande 10 jaar.

De Miljoenennota is in eerste instantie een ramingsinstrument: de gepresenteerde overzichten en toelichtingen dienen voornamelijk om de overheidsfinanciën te kunnen beheersen en om allocatieve afwegingen te kunnen maken. De ramingen hebben betrekking op enorme bedragen (alleen al bij de uitgaven gaat het om ongeveer de helft van het Bruto Binnenlands Product (BBP)), waarvoor het kabinet de politieke verantwoordelijkheid draagt.

De Rekenkamer heeft in de eerste plaats onderzocht of de minister van Financiën zich op enigerlei wijze na afloop van het begrotingsjaar verantwoordt over de realisatie van deze ramingen voor het macrobudget. In de tweede plaats heeft de Rekenkamer onderzocht of de afgelegde verantwoording voldoet aan haar eisen.

6.3.2 Verantwoording macrobudget

De Rekenkamer heeft onderzocht of gedurende en na het begrotingsjaar verschijnende verantwoordingsdocumenten de door haar bedoelde verantwoording over het macrobudget bevatten.

Tijdens het begrotingsjaar wordt aan de Staten-Generaal in een aantal documenten informatie met een verantwoordingskarakter verstrekt. Het gaat om de Voorjaars- en Najaarsnota en de (supplettoire) begrotingswetsvoorstellen over de Rijksbegroting in enge zin (dat wil zeggen minus de budgetsectoren Sociale Zekerheid en Zorg) en de voorjaarsbrieven Sociale Zekerheid en Zorg over de budgetsectoren Sociale Zekerheid en Zorg.

Het bleek echter dat deze informatie niet goed bruikbaar is (en ook niet bedoeld is) als verantwoordingsinformatie, omdat zij voor een groot deel gebaseerd is op voorlopige cijfers.

Na afloop van het begrotingsjaar wordt in een aantal stukken verantwoording afgelegd:

- de Voorlopige Rekening en de financiële verantwoording van het Rijk. Hierin wordt slechts in beperkte mate verantwoording over het macrobudget afgelegd. De Voorlopige Rekening bevat geen eindverantwoording, terwijl in de financiële verantwoording van het Rijk geen beleidsmatige informatie wordt verstrekt. Bovendien hebben beide documenten alleen betrekking op de uitgaven en ontvangsten die via de Rijksbegroting lopen.
- de departementale financiële verantwoordingen zijn voornamelijk gericht op de afzonderlijke departementen. De verantwoordingsinformatie is daardoor niet van het gewenste aggregatieniveau.
- het Jaaroverzicht Zorg (JOZ), de Sociale Nota en de jaarrekeningen en

jaarverslagen van de afzonderlijke fondsen bevatten verantwoordingsinformatie over de budgetsectoren Sociale Zekerheid en Zorg. De informatie in de eerste twee documenten is echter gebaseerd op voorlopige cijfers.

Voor alle stukken geldt dat de aard van de verstrekte informatie en het tijdstip van verstrekking aan de Staten-Generaal sterk verschilt per budgetsector.

Zoals ook aangegeven door het ministerie van Financiën, blijkt het belangrijkste document, waarin realisatiecijfers over het macrobudget worden gegeven, de Miljoenennota te zijn (bijlage 1). Deze wordt ieder jaar gepubliceerd in september en bevat dan definitieve realisatiecijfers over het voorafgaande jaar en voorlopige realisatiecijfers over het lopende jaar. Deze cijfers worden gepresenteerd als ondersteuning bij het ramén, zij hebben dus niet primair een verantwoordingsfunctie. Niettemin bevat de Miljoenennota met name in de horizontale en verticale toelichting voor verantwoording bruikbare cijfers.

6.3.3 Kwaliteit verantwoordingsinformatie in Miljoenennota

De Rekenkamer gaat ervan uit dat de kwaliteit van verantwoordingsinformatie zodanig moet zijn dat deze een goed oordeel over het gevoerde beleid mogelijk maakt. De verantwoording dient te voldoen aan de volgende eisen:

- de informatie moet juist zijn;
- de informatie moet tijdig worden gegeven;
- de verantwoording moet een toelichting bevatten van de verschillen tussen raming en realisatie;
- in de verantwoording moet inzicht worden geven in de mate van betrouwbaarheid van de gepresenteerde realisaties en moeten voor zover mogelijk bestaande onzekerheden gekwantificeerd worden;
- de verantwoording moet informatie bevatten over veranderingen in de gebruikte definities.

Uit het onderzoek bleek dat in het algemeen een redelijk juist beeld werd verschaft van de realisaties van alle drie budgetsectoren, zoals die op dat moment bekend waren uit beschikbare bronnen. Daarbij wordt aangekend dat de realisatiecijfers van de budgetsectoren Sociale Zekerheid en Zorg weinig inzichtelijk worden gepresenteerd. Dit heeft tot gevolg dat niet altijd op eenvoudige wijze een aansluiting kan worden gemaakt tussen bijvoorbeeld het Jaaroverzicht Zorg en de Miljoenennota.

Aangezien de Miljoenennota pas in september verschijnt vindt de overheidsbrede verantwoording over het voorgaande jaar laat plaats, gelet ook op de beoogde versnelling van de verantwoordingsprocedure van de Rijksbegroting en de voor de premiegefinancierde sectoren gemaakte afspraken. Voor de verschillende sectoren komt daardoor eerder in het jaar, voor een deel voorlopige, verantwoordingsinformatie beschikbaar.

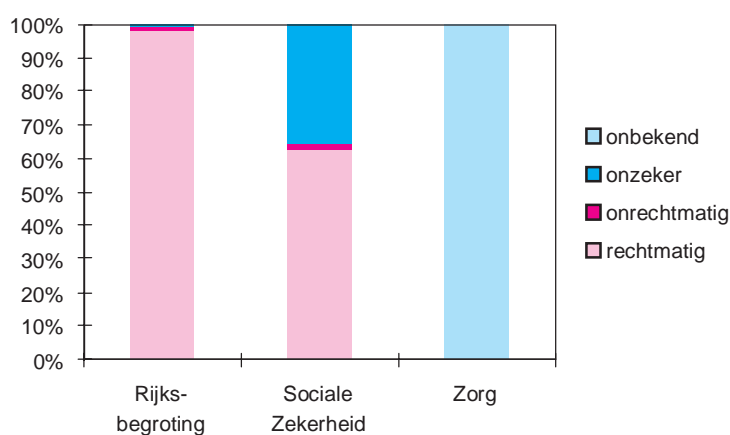
Informatie over verschillen tussen raming en realisatie is op een aantal plaatsen in de bijlagen van de Miljoenennota opgenomen, wat de informatie moeilijk toegankelijk maakt. In de toelichtingen op de verschillen miste de Rekenkamer een aantal elementen. Dit betrof met name de toelichting bij de ramingen en realisaties in het kader van de Europese Monetaire Unie (EMU). Voorts werd in de verticale toelichting van de Miljoenennota veel gebruik gemaakt van de post diversen, die veelal niet verder werd toegelicht. Van tegenvallers werd niet altijd

duidelijk aangegeven of deze te voorkomen of te beperken waren geweest.

De Miljoenennota bleek nauwelijks informatie te bevatten over de betrouwbaarheid van de gepresenteerde cijfers over het macrobudget. Zo hebben bijvoorbeeld de CBS-cijfers waarvan de minister van Financiën gebruik maakt een onzekerheidsmarge die inherent is aan de wijze waarop deze worden afgeleid. Hierover zou duidelijkheid gegeven moeten worden.

Over de onzekerheden en onrechtmatigheden in de uitgaven en ontvangsten wordt slechts beperkt informatie gegeven. Uit de Rekenkamerrapporten bij de financiële verantwoordingen blijkt dat de onzekerheid en onrechtmatigheid in de uitgaven en ontvangsten van het Rijk sterk gereduceerd is. Voor de Sociale Zekerheidssector constateert de Rekenkamer dat de onzekerheid van de uitgaven echter aanzienlijk is, terwijl voor de Zorgsector de mate van zekerheid en rechtmatigheid zelfs onbekend is, zoals ook uit de figuur blijkt.

Figuur 2: rechtmatigheid in de drie sectoren Uitgaven 1996



Bron: Miljoenennota 1998, Rechtmatigheidsonderzoek Rekenkamer 1996 en de rapporten «Rechtmatigheidsonderzoek 1996» en «Rechtmatigheidsonderzoek Volksverzekeringen 1996» van het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv) en het «Jaarverslag 1997» van de Commissie Toezicht Uitvoeringsorganisatie (CTU).

Tenslotte merkt de Rekenkamer op dat in de periode 1995–1997 de definities van de budgetsectoren zijn gewijzigd. Deze wijzigingen werden over het algemeen vermeld, maar niet altijd werd per wijziging het financiële belang aangegeven. Soms werd dit gedaan in de horizontale toelichting, waarin de ramingsbijstellingen zijn opgenomen.

6.3.4 Conclusie en aanbeveling

De Rekenkamer concludeert dat de gewenste verantwoording over het macrobudget niet als zodanig gegeven wordt. Wel bevat de Miljoenennota informatie over de realisatie van het macrobudget, die weliswaar niet als verantwoordingsinformatie is bedoeld, maar deels wel die functie kan vervullen.

Dit levert echter een verantwoording op die enerzijds redelijk juiste informatie bevat, maar anderzijds op een aantal andere punten niet aan de eisen van de Rekenkamer voldoet. De verantwoording die gegeven werd schiet met name tekort op het punt van de tijdigheid, de toelichting

op verschillen tussen raming en realisatie en de gegeven informatie over de mate van betrouwbaarheid en rechtmatigheid.

De Rekenkamer acht het dan ook wenselijk dat de deugdelijkheid van de verantwoording over het macrobudget wordt verbeterd. Zij beveelt aan de presentatie van het begrotingsbeleid inzake het macrobudget in de Miljoenennota duidelijk te scheiden van de verantwoording hierover. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren door een apart verantwoordingsverslag voor de drie budgetsectoren te publiceren als tegenhanger van de Miljoenennota.

Een dergelijk verantwoordingsdocument sluit ook goed aan bij de eerdere aanbevelingen van de Rekenkamer, gedaan in de brief van 11 maart jl. aan de kamercommissies voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport, voor Financiën en voor de Rijksuitgaven, en de afspraken die inmiddels zijn gemaakt voor de budgetsectoren Zorg en Zekerheid om de verantwoording te verbeteren. Ook voor het premiegefinancierde deel van de budgetsectoren Sociale Zekerheid en Zorg komt daardoor eerder, onder meer in de toelichting bij de betreffende departementale financiële verantwoordingen, informatie over de resultaten beschikbaar.

6.3.5 Antwoord van de minister

De minister van Financiën schreef dat de opmerkingen en aanbevelingen van de Rekenkamer ter harte zullen worden genomen bij het opstellen van de Miljoenennota 1999. Hij benadrukt dat de Miljoenennota geen verantwoordingsdocument is; derhalve kunnen hieraan ook niet de door de Rekenkamer gestelde verantwoordingseisen worden gesteld. Wel acht de minister het in de toekomst mogelijk dat de verantwoording over het macrobudget in het kader van het traject «versnelling en verbetering van de financiële verantwoording» een meer prominente plaats krijgt. Hij merkt tenslotte op dat een afweging moet worden gemaakt tussen de mate van kwaliteitsverbetering en de effecten op omvang en overzichtelijkheid van de Miljoenennota.

6.3.6 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft met instemming kennis genomen van de reactie van de minister: zij is het met hem eens dat de Miljoenennota geen verantwoordingsdocument is. De Rekenkamer benadrukt dat haar kritiek zich niet richt op de Miljoenennota als zodanig, maar op de verstrekte verantwoordingsinformatie over het macrobudget. Zij zal de uitwerking van de toezeggingen van de minister, onder andere terzake van de verantwoording over het macrobudget, met belangstelling volgen.

7 SLOTBESCHOUWING

Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat het financieel beheer bij een groot aantal ministeries nog tekortkomingen vertoont. In een aantal gevallen blijkt zelfs sprake te zijn van een verdere achteruitgang. Zo sprak de Rekenkamer haar zorg uit over afnemende kwaliteit van het financieel beheer bij de ministeries van Defensie, Economische Zaken en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, terwijl voor Binnenlandse Zaken de situatie rond de administratieve organisatie er de oorzaak van is dat dit jaar sprake is van ernstige tekortkomingen in het financieel beheer.

Voorts wijst de Rekenkamer op een aantal belangrijke problemen die in de nabije toekomst extra eisen zullen stellen aan de bedrijfsvoering van de

departementen, waaronder de millenniumproblematiek en de invoering van de euro. Met name de millenniumproblematiek is aanleiding tot zorg. Indien dit probleem niet tijdig wordt opgelost kunnen de gevolgen voor de samenleving zeer ernstig zijn.

Voorts heeft de Rekenkamer dit jaar extra aandacht besteed aan de wijze waarop de ministeries verantwoording afleggen over uitgaven en ontvangsten. Net als in 1996 heeft de Rekenkamer de rechtmatigheid kunnen vaststellen van het overgrote deel van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het Rijk in 1997.

Met tevredenheid is verder geconstateerd dat de versnelling van de verantwoordingsprocedure voor de meeste ministeries op schema ligt. De Rekenkamer juicht het toe dat er ook steeds meer aandacht van Staten-Generaal en regering bestaat voor de kwaliteit van de financiële verantwoordingen.

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1997 VAN HET HUIS DER KONINGIN

Inhoud

	Samenvatting	48
1	Inleiding	48
2	Financieel beheer	48
2.1	Accountantscontrole	48
2.2	Administratieve organisatie	48
2.3	Versnelling van de verantwoordingsprocedure	48
3	Bezwaaronderzoeken	48
4	Financiële verantwoording	49
4.1	Rekening	49
4.2	Toelichting bij de rekening	49
4.3	Saldibalans met toelichting	49
4.4	Oordeel over de financiële verantwoording	50

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording 1997 van het Huis der Koningin.

De Rekenkamer trof in de verplichtingen en uitgaven geen fouten en onzekerheden aan. Er was geen sprake van ontvangsten.

1 INLEIDING

In de rekening van het Huis der Koningin zijn de uitgaven verantwoord tot een bedrag van in totaal f 13,1 miljoen.

De uitgaven betreffen uitkeringen aan HM de Koningin, ZKH Prins Claus, ZKH Prins Willem-Alexander, HKH Prinses Juliana en ZKH Prins Bernhard. De uitkering bestaat uit een drietal componenten te weten, personele en materiële kosten alsmede een inkomensbestaandeel.

Het rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1997 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Huis der Koningin.

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Accountantscontrole

De administratie van de begroting van het Huis der Koningin wordt gevoerd bij het Ministerie van Algemene Zaken. De Accountantsdienst (AD) van het Ministerie van Economische Zaken controleert de financiële verantwoording van het Huis der Koningin en gaf over 1997 een goedkeurende verklaring af.

De Rekenkamer stelde vast dat deze controle voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1997. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

2.2 Administratieve organisatie

Het Ministerie van Algemene Zaken is belast met de opstelling en uitvoering van de begroting van het Huis der Koningin. De personen binnen het Ministerie van Algemene Zaken die belast zijn met de uitvoering van de wettelijke vastgelegde berekeningen van de uitkeringen, de controle daarop en de uitbetaling ervan zijn functioneel gescheiden.

2.3 Versnelling van de verantwoordingsprocedure

In het kader van de versnelling van de verantwoordingsprocedure 1997 heeft de Rekenkamer besloten het rapport bij de financiële verantwoording 1997 uiterlijk 14 mei 1998 te publiceren. Deze versnelling is conform afspraak gerealiseerd.

3 BEZWAARONDERZOEKEN

De Rekenkamer heeft in het rechtmatigheidsonderzoek 1997 bij het Huis der Koningin geen bezwaaronderzoek uitgevoerd.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1997 van het Huis der Koningin is samengesteld. Daarvan is afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Overzicht 1. Bedragen van de rekening 1997, Huis der Koningin (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
Totaal	13,1	13,1	0
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	13,1	13,1	0
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	0	0

4.2 Toelichting bij de rekening

De toelichting bij de rekening 1997 van het Huis der Koningin voldoet aan de eisen.

4.3 Saldibalans met toelichting

Jaarlijks beoordeelt de Rekenkamer een deel van de bedragen op de saldibalans. De bedragen die zij niet beoordeelt zijn samengesteld uit:

- de uitgaven en ontvangsten die de Rekenkamer al beoordeeld heeft bij het onderzoek van de rekeningen; deze zijn niet opnieuw beoordeeld bij het onderzoek van de saldibalans waar zij als post ontstaan;
- de bedragen die op tegenrekeningen staan; deze worden niet beoordeeld omdat ze geen inhoudelijke waarde hebben.

Van de overige bedragen onderzoekt de Rekenkamer of deze fouten of onzekerheden bevatten die haar tolerantiegrenzen overschrijden.

Overzicht 2 geeft het totaalbedrag van de saldibalans per 31 december 1997. Daarvan worden afgetrokken:

- het totaal van de niet-beoordeelde bedragen;
- het totaal van de bedragen waarvoor met redelijke zekerheid is vastgesteld dat deze geen fouten of onzekerheden bevatten.

Dit resulteert in een totaal van bedragen met fouten of onzekerheden die de tolerantiegrenzen overschrijden (belangrijke fouten en onzekerheden). Bij «onvolledigheden» wordt een bedrag (som van) opgenomen hetgeen betrekking heeft op onzekerheid van de volledigheid van de verantwoorde bedragen.

Overzicht 2. Bedragen van de saldibalans per 31 december 1997, Huis der Koningin (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	26,0	26,0
Niet beoordeeld	26,0	0
Beoordeeld	0	26,0
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	0	26,0
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	0

De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen.

4.4 Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording van het Huis der Koningin voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de verplichtingen en uitgaven die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van het Huis der Koningin voldoet aan de genoemde eisen.

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1997 VAN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT EN HET KABINET DER KONINGIN

Inhoud

	Samenvatting	52
1	Inleiding	52
2	Financieel beheer	53
2.1	Accountantscontrole	53
2.2	Administratieve organisatie	53
2.3	Automatisering	54
2.4	Versnelling van de verantwoordingsprocedure	54
2.5	Conclusie	54
3	Bezwaaronderzoeken	54
4	Financiële verantwoording	55
4.1	Rekening	55
4.2	Toelichting bij de rekening	55
4.3	Saldibalans met toelichting	55
4.4	Oordeel over de financiële verantwoording	56

SAMENVATTING

De Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording van de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin. In 100% van de aangegane verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten, trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten en onzekerheden aan.

Over het financieel beheer van deze organisaties constateerde de Rekenkamer dat de kwaliteit daarvan in 1997 op punten te wensen overliet. In 1997 zijn tekortkomingen geconstateerd met betrekking tot:

- de opzet- en werking van de administratieve organisatie;
- de volledigheid van de verplichtingen-, vorderingen- en voorschotten-administraties;
- de registratie van personele uitgaven;
- interne controlemaatregelen (als cijferbeoordelingen en aansluitingen);
- registratie van de activa.

In 1997 zijn door de diverse Colleges verbeterplannen met betrekking tot de bedrijfsvoering opgesteld. Deze plannen hebben ondermeer tot doel de gesignaleerde knelpunten in de bedrijfsvoering op termijn weg te nemen. De AD beveelt aan om in een aantal gevallen reeds voorlopige maatregelen te treffen. De Rekenkamer onderschrijft deze aanbeveling.

1 INLEIDING

De Hoge Colleges van Staat zijn onafhankelijke Staatsinstellingen met veelal een grondwettelijke taak. In deze financiële verantwoording zijn de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van de volgende Hoge Colleges van Staat opgenomen:

- de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal;
 - de Raad van State;
 - de Algemene Rekenkamer;
 - de Nationale Ombudsman;
 - de Kanselarij der Nederlandse Orden en Kapittel voor de civiele orden.
- Daarnaast zijn de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het Kabinet der Koningin weergegeven.

De werkafspraken die de minister van Binnenlandse Zaken op grond van artikel 16, lid 2 van de Comptabiliteitswet heeft gemaakt met de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin betreffen onder andere het financieel beheer. Uitgangspunt daarbij is dat de Colleges in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor het beheer en dat de minister van Binnenlandse Zaken zich strikt beperkt tot de verantwoordelijkheden waarop hij zelf aanspreekbaar blijft. De begroting en financiële verantwoording van hoofdstuk II worden daarom opgesteld door de minister van Binnenlandse Zaken.

In totaal is in de rekening voor f 285,8 miljoen aan verplichtingen, f 283,1 miljoen aan uitgaven en f 8,4 miljoen aan ontvangsten verantwoord. Het belangrijkste deel van deze uitgaven is gerealiseerd door de Tweede Kamer der Staten-Generaal (f 134,9 miljoen), de Raad van State (f 60,6 miljoen) en de Algemene Rekenkamer (f 44,1 miljoen). De uitgaven hebben met name betrekking op personele kosten.

Van de in de rekening verantwoorde ontvangsten is circa 47% (f 4 miljoen) gerealiseerd door de Tweede Kamer der Staten-Generaal en 36% (f 3,0 miljoen) door de Raad van State. De ontvangsten bij de Tweede Kamer hebben voornamelijk betrekking op kantine-opbrengsten en op afreke-

ningen van in het verleden aan de fracties verstrekte voorschotten. De ontvangsten van de Raad van State bestaan uit de griffierechten.

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1997 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin. Het rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is gewijd aan het financieel beheer. Hoofdstuk 3 is gereserveerd voor bezwaaronderzoeken. In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording 1997.

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Accountantscontrole

De accountantsdienst (AD) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken controleert de financiële verantwoording van de Hoge Colleges van Staat en van het Kabinet der Koningin.

De AD heeft een goedkeurende verklaring voor 1997 afgegeven bij de financiële verantwoording van de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin.

De Rekenkamer stelde vast dat de accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1997. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

De Rekenkamer stelde tevens vast dat de AD de naleving van Europese aanbestedingsregels in de controle heeft betrokken.

2.2 Administratieve organisatie

In een aantal gevallen heeft de AD nog aanvullende controles bij de Colleges moeten verrichten. Bij de kleinere organisaties is dit in verband met de beperkte mogelijkheden voor het doorvoeren van functiescheidingen te rechtvaardigen. Bij de grotere Colleges zoals de Algemene Rekenkamer werd dit evenwel veroorzaakt door duidelijke tekortkomingen in de administratieve organisatie. In 1997 zijn door diverse Colleges verbeterplannen met betrekking tot de bedrijfsvoering opgesteld. Deze plannen hebben onder andere tot doel gesignaleerde knelpunten in de bedrijfsvoering op termijn weg te nemen. De AD beveelt met name bij de Tweede Kamer aan om in een aantal gevallen reeds voorlopige maatregelen te treffen.

Bij alle genoemde onderdelen was in 1997 in meer of mindere mate sprake van tekortkomingen in de opzet van de administratieve organisatie. Tevens werd geconstateerd dat ook de werking op onderdelen te wensen overliet. Bij de Algemene Rekenkamer betrof het met name de naleving van de procedures met betrekking tot de vastlegging van de verplichtingen en de registratie van personeelsuitgaven. Bij de Tweede Kamer was in strijd met EG-aanbestedingsregels gehandeld en bij de Raad van State zijn ondermeer betalingen verricht op nog niet ondertekende overeenkomsten. Ook zijn hier onjuistheden geconstateerd in de inhoudingen in verband met kinderopvang en de kosten van het vervoerplan.

Voorts komt uit de bevindingen van de AD naar voren dat de onderhavige organisaties, met uitzondering van die van de Eerste Kamer en de Kanselarij der Nederlandse Orden, meer aandacht zouden moeten geven aan de volledigheid van de verplichtingenadministraties. Bij de Algemene Rekenkamer en de Raad van State geldt dit eveneens voor de vorderingen- en voorschottenadministraties.

Ten slotte is bij de Algemene Rekenkamer en bij de Tweede Kamer vastgesteld dat belangrijke controletaken, zoals cijferbeoordelingen en het maken van aansluitingen, niet werden opgepakt. Alleen het Kabinet der Koningin beschikte over een volledige vastlegging van het materieel; een procedure voor het bijhouden ervan moet nog worden ontwikkeld.

In 1997 zijn door de diverse Colleges verbeterplannen met betrekking tot de bedrijfsvoering opgesteld. Deze plannen hebben onder andere tot doel gesignaleerde knelpunten in de bedrijfsvoering op termijn weg te nemen. De AD beveelt bij de Tweede Kamer aan om in een aantal gevallen reeds voorlopige maatregelen te treffen.

2.3 Automatisering

De Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer dienden, zo bleek uit de bevindingen van de AD, nog meer aandacht te geven aan de beveiliging van de geautomatiseerde gegevensverwerking. Voorts is bij de Tweede Kamer en bij de Raad van State vastgesteld dat de geautomatiseerde systemen in 1997 niet geheel naar behoren hebben gefunctioneerd.

2.4 Versnelling van de verantwoordingsprocedure

In het kader van de versnelling van de verantwoordingsprocedure heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken te kennen gegeven de financiële verantwoording 1997 reeds op 10 april 1998 te willen uitbrengen. De Rekenkamer besloot daarop het rapport bij de financiële verantwoording 1997 eveneens eerder, namelijk uiterlijk 11 juni 1998, te publiceren, op voorwaarde dat zij tijdig over de relevante stukken zou kunnen beschikken. In praktijk bleek dit echter niet mogelijk te zijn. De deelrapporten over de Algemene Rekenkamer en de Eerste Kamer der Staten-Generaal waren niet tijdig in hun definitieve vorm beschikbaar. Hierdoor kon de Rekenkamer niet tot een volledig oordeel komen over het bij de desbetreffende Hoge Colleges van Staat gevoerde financieel beheer.

2.5 Conclusie

De accountantscontrole van de departementale accountantsdienst van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (AD) vormt voor de Rekenkamer voldoende basis voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording van de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin. Het financieel beheer bij de diverse Colleges liet in 1997 nog op belangrijke punten te wensen over. In 1997 zijn door de Colleges verbeterplannen met betrekking tot de bedrijfsvoering opgesteld. Deze plannen hebben ondermeer tot doel de gesignaleerde knelpunten in de bedrijfsvoering op termijn weg te nemen. De AD beveelt aan om in een aantal gevallen reeds voorlopige maatregelen te treffen. De Rekenkamer onderschrijft deze aanbeveling.

3 BEZWAARONDERZOEKEN

De Rekenkamer heeft in het rechtmatigheidsonderzoek 1997 bij de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin geen bezwaaronderzoeken uitgevoerd.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1997 van de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin is samengesteld. Daarvan is afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Overzicht 1. Bedragen van de rekening 1997, Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	285,8	283,1	8,4
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	285,8	283,1	8,4
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	0	0

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 1,0 miljoen respectievelijk f 0,2 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

4.2 Toelichting bij de rekening

De toelichting bij de rekening 1997 van de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin voldoet aan de eisen.

De AD merkte op dat de Tweede Kamer het voornemen had om het aantal kengetallen in de begroting en verantwoording uit te breiden. In de toelichting bij de rekening 1997 is met deze uitbreiding reeds een begin gemaakt. De AD heeft overigens de juistheid niet kunnen vaststellen van de kengetallen die niet reeds in de toelichting bij de primaire begroting van de Tweede Kamer waren opgenomen.

4.3 Saldibalans met toelichting

Overzicht 2 geeft het totaalbedrag van de saldibalans per 31 december 1997. Daarvan worden afgetrokken:

- het totaal van de niet-beoordeelde bedragen;
- het totaal van de bedragen waarvoor met redelijke zekerheid is vastgesteld dat deze geen fouten of onzekerheden bevatten.

Dit resulteert in een totaal van bedragen met fouten of onzekerheden die de tolerantiegrenzen overschrijden (belangrijke fouten en onzekerheden).

Overzicht 2. Bedragen van de saldibalans per 31 december 1997, Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	616,5	616,5
Niet beoordeeld	570,2	63,9
Beoordeeld	46,3	552,6
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	46,3	552,6
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	0

De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen.

De Rekenkamer heeft apart aandacht besteed aan de in de toelichting bij de saldibalans opgenomen informatie over de afgerekende voorschotten en onderzocht of deze afrekeningen aan de eisen voldeden. In het rapport bij de financiële verantwoording 1996 was met betrekking tot de in 1996 door de Hoge Colleges van Staat afgerekende voorschotten geen oordeel opgenomen, omdat het ministerie ter zake geen inzicht kon verschaffen. Het ministerie zegde destijds toe dit inzicht vanaf het begrotingsjaar 1997 wel te geven. Conform de toezegging is in de toelichting bij de saldibalans een overzicht opgenomen die inzicht verschaft over de in 1997 afgerekende voorschotten per Hoog College van Staat. In totaal is f 28,4 miljoen afgerekend. De Rekenkamer stelde vast dat deze afrekeningen aan de eisen voldeden.

4.4 Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording van de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koning voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet der Koningin voldoet aan de genoemde eisen.

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1997 VAN HET MINISTERIE VAN ALGEMENE ZAKEN

Inhoud

	Samenvatting	58
1	Inleiding	58
2	Financieel beheer	59
2.1	Accountantscontrole	59
2.2	Administratieve organisatie	59
2.2.1	Verbeterplan financieel beheer	59
2.2.2	Opgeloste knelpunten	59
2.2.3	Resterende knelpunten	60
2.2.4	Verrekenregeling	60
2.2.5	Conclusie	60
2.3	Automatisering	61
2.4	Versnelling van de verantwoordingsprocedure	61
2.5	Stichting Nederland Wereldtentoonstellingen	61
2.6	Europese aanbestedingsregels	62
3	Bezwaaronderzoeken	62
4	Financiële verantwoording	62
4.1	Rekening	62
4.2	Toelichting bij de rekening	63
4.3	Saldibalans met toelichting	63
4.4	Oordeel over de financiële verantwoording	64
	Bijlage	65

SAMENVATTING

De Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1997 van het Ministerie van Algemene Zaken. In 100% van de aangegane verplichtingen, 97,5% van de uitgaven en 100% van de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

Om het financieel beheer te verbeteren, heeft het Ministerie van Algemene Zaken een plan van aanpak opgesteld. Eind 1997 was een groot deel van de verbeteringen gerealiseerd. Het ministerie heeft voldoende maatregelen getroffen om de resterende tekortkomingen in 1998 te kunnen oplossen.

De Stichting Nederland Wereldtentoonstellingen (SNW) heeft in 1997 f 6,0 miljoen aan voorschotten ontvangen. Volgens de basisovereenkomst met de SNW dient de halfjaarlijkse bevoorschotting te worden gebaseerd op een liquiditeitsprognose. De aangevraagde en toegekende voorschotten zijn aanzienlijk groter dan de feitelijke behoefte aan liquiditeit in verband met de verwachte uitgaven. De Rekenkamer heeft f 1,6 miljoen als onrechtmatig aangemerkt omdat het ministerie in strijd heeft gehandeld met artikel 4, lid 1a van het Besluit verlening voorschotten 1994.

1 INLEIDING

Het Ministerie van Algemene Zaken heeft voornamelijk dienstverlenende taken op het gebied van de rijksvoorlichting. Het grootste organisatieonderdeel van dit ministerie is de Rijksvoorlichtingsdienst (RVD). De kerntaak van deze dienst is het geven van voorlichting over het Koninklijk Huis, het algemeen regeringsbeleid en over het departement. Andere taken zijn het adviseren over de inzet van publiciteitsmedia en het doen vervaardigen van door rijksorganen te gebruiken communicatiemateriaal.

In de rekening van het ministerie is voor f 120,0 miljoen aan verplichtingen, f 65,3 miljoen aan uitgaven en f 6,8 miljoen aan ontvangsten verantwoord. Van deze verplichtingen heeft f 60 miljoen betrekking op deelname aan de wereldtentoonstellingen die in 1998 in Lissabon en in 2000 in Hannover zullen worden gehouden. De belangrijkste categorie van begrotingsuitgaven betreft «Personeel en materieel» (f 49,5 miljoen).

De Rijksvoorlichtingsdienst verricht diensten (projecten en advertenties) voor andere departementen en (semi)overheidsorganisaties. De inkomsten en uitgaven daarvan (circa f 110 miljoen) worden niet in de financiële verantwoording verantwoord. De vergoeding die de RVD ontvangt voor de verrichte diensten wordt niet in de rekening verantwoord.

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1997 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Algemene Zaken. Het rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is gewijd aan het financieel beheer. Hoofdstuk 3 is gereserveerd voor bezwaaronderzoek. Dit heeft echter bij het Ministerie van Algemene Zaken niet plaatsgevonden. In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording over 1997. Het rapport sluit af met de geconstateerde fouten en onzekerheden.

De Rekenkamer rapporteert in het Algemeen gedeelte van deze bundel rijksbreed over de aanpak van de millenniumproblematiek, de voorbe-

reiding van de invoering van de euro, het integriteitsbeleid en over het vervolgonderzoek Informatievoorziening en kengetallen.

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Accountantscontrole

De Accountantsdienst (AD) van het Ministerie van Economische Zaken controleert de financiële verantwoording van het Ministerie van Algemene Zaken. De AD heeft een goedkeurende verklaring voor 1997 afgegeven bij de financiële verantwoording van het ministerie.

De Rekenkamer stelde vast dat de accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

De Rekenkamer stelde vast dat de AD de naleving van Europese aanbestedingsregels in de controle heeft betrokken.

2.2 Administratieve organisatie

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1996 heeft de Rekenkamer een onderzoek ingesteld naar de tekortkomingen in het financieel beheer bij de Rijksvoorlichtingsdienst (RVD). De minister van Algemene Zaken zegde de Rekenkamer toe dat een geïntegreerd plan van aanpak zou worden opgesteld. Dit plan zou er volgens de minister toe leiden dat nog in 1997 belangrijke verbeteringen in het financieel beheer van de RVD zouden worden gerealiseerd. Gedurende het rechtmatigheidsonderzoek 1997 heeft de Rekenkamer onderzocht of dit verbeterplan inderdaad toereikend is om alle knelpunten weg te nemen en de gewenste verbeteringen te realiseren.

2.2.1 Verbeterplan financieel beheer

Medio september 1997 ontving de Rekenkamer van de minister van Algemene Zaken het «Verbeterplan financieel beheer Algemene Zaken en Rijksvoorlichtingsdienst». Met dit verbeterplan heeft de minister zijn toezegging aan de Rekenkamer gestand gedaan. Het verbeterplan voldoet aan vrijwel alle eisen. Aan de beschrijving van de voortgangsbewaking was in het plan geen invulling gegeven, maar tijdens het onderzoek stelde de Rekenkamer vast dat het ministerie hieraan in de praktijk voldoende invulling geeft. Voorts waren in het plan enige onduidelijke passages over de positie van de Centrale Afdeling Financieel Economische Zaken (CAFEZ) opgenomen. Tijdens het onderzoek zijn deze onduidelijkheden weggenomen.

2.2.2 Opgeloste knelpunten

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat de realisatie van de belangrijkste verbeteringsmaatregelen in 1997 voorspoedig is verlopen. De volgende knelpunten konden daardoor eind 1997 als opgelost worden beschouwd:

- Te geringe betrokkenheid van het management bij het financieel beheer;
- Onvoldoende gekwalificeerd financieel personeel;
- Onduidelijkheid over het toezicht;
- Onduidelijkheid over de status, taakomschrijving en rapportagelijnen van het AO-team;
- Tekortkomingen in de interne controle.

Gezien de geboekte resultaten besloot het hoofd van de CAFEZ dat het aantal maatregelen drastisch kan worden teruggebracht, en zegde medio januari 1998 toe om het plan op korte termijn te actualiseren. In de nieuwe versie zal ook de overlap tussen verschillende maatregelen zijn weggenomen.

2.2.3 Resterende knelpunten

Aan de eind 1997 nog overblijvende knelpunten, het ontbreken van actuele AO-beschrijvingen en de tekortkomingen in de administratie, heeft het ministerie voldoende aandacht besteed. Het verbeterplan voorziet in de noodzakelijke maatregelen om deze knelpunten weg te nemen.

De procedures die betrekking hebben op departementale richtlijnen inzake begrotingsuitvoering zijn inmiddels beschreven. Volgens planning moeten de diverse bedrijfsprocessen medio 1998 zijn beschreven. De verwachting is dat dit zal worden gehaald. Een deel van de bedrijfsprocessen was eind 1997 reeds beschreven. De AD gaf aan dat implementatie van de beschreven procedures zo veel mogelijk met opleiding van het personeel gepaard zou moeten gaan. De Rekenkamer onderschrijft deze aanbeveling. Om de tekortkomingen in de administratie weg te nemen zal in 1998 een nieuw geautomatiseerd systeem worden geïmplementeerd.

2.2.4 Verrekenregeling

In het rapport naar aanleiding van de interimcontrole 1997 schreef de controlerend accountant van de RVD dat in strijd met regelgeving diverse uitgaven voor media-inkoop niet waren doorberekend conform de verrekenregeling, maar rechtstreeks per bank waren betaald. Het Ministerie van Algemene Zaken dient in verband met de vorderingen tijdig een verrekenstuk op te stellen. De controlerend accountant van de RVD heeft vastgesteld dat dit in de eerste helft van 1997 niet tijdig is geschied. Hij gaf aan dat er een achterstand in de facturering van deze uitgaven bestond.

2.2.5 Conclusie

De Rekenkamer concludeert dat het Ministerie van Algemene Zaken een plan van aanpak heeft opgesteld dat voorziet in de belangrijkste maatregelen ter verbetering van het financieel beheer. Eind 1997 was een groot deel van de verbeteringen gerealiseerd. Met betrekking tot de resterende knelpunten heeft het ministerie voldoende maatregelen getroffen, zodat het vertrouwen bestaat dat deze knelpunten in 1998 zullen worden opgelost. Daartoe dienen in 1998 nog diverse procedures te worden beschreven en de inmiddels geactualiseerde AO-beschrijvingen te worden geïmplementeerd.

De Rekenkamer beveelt aan om de implementatie van de beschreven procedures zoveel mogelijk met opleidingen voor het personeel gepaard te laten gaan. Daarmee zal het draagvlak dat noodzakelijk is voor het welslagen van de nieuwe werkwijze binnen de organisatie worden vergroot.

Om de tekortkomingen in de administratie weg te nemen zal een nieuw geautomatiseerd systeem geïmplementeerd worden.

De Rekenkamer concludeert tevens dat het ministerie in 1997 diverse uitgaven voor media-inkoop niet had doorberekend conform de verrekenregeling maar via de bank. Deze handelwijze leidt tot onrechtmatige betalingen c.q. ontvangsten bij andere departementen. De Rekenkamer beveelt aan de regelgeving juist toe te passen.

2.3 Automatisering

Er zijn de afgelopen jaren diverse tekortkomingen gesignaleerd rond het applicatiebeheer en de toegangsbeveiliging van het huidige financieel systeem (MAZFIS). Dit systeem is niet gebruikers- en beheersvriendelijk en heeft niet alle gewenste functionaliteiten. In het eerste kwartaal 1997 is gestart met de werkzaamheden ter vervanging van het thans in gebruik zijnde financiële informatiesysteem. Na een uitgebreide pakketselectie is eind 1997 een besluit genomen over de vervanging. Het systeem zal worden vervangen door het CODA-pakket dat op 1 oktober 1998 operationeel zal zijn.

In overleg met de AD zijn voorlopige maatregelen door het ministerie getroffen die een verantwoord gebruik tot 1 oktober 1998 mogelijk moeten maken. In zijn rapportage naar aanleiding van de interimcontrole 1997 schreef de controlerend accountant van de RVD dat ondermeer als gevolg van het ontbreken van een deugdelijke projectadministratie de projecten financieel onvoldoende werden beheerst. Al sinds 1993 worden er door het ministerie kosten gemaakt voor de ontwikkeling van een adequate projectadministratie. Per 1 oktober 1998 verwacht men te kunnen beschikken over een adequate financiële administratie (FIS) en over een toereikende projectadministratie (PAD).

In het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) is het kader vastgelegd voor de informatiebeveiliging. De AD heeft vastgesteld dat zijn aanbevelingen uit het beknopte onderzoek van 9 oktober 1996 in voldoende mate zijn verwerkt in het beleidsdocument, met uitzondering van de nog ontbrekende calamiteitenparagraaf. De AD beveelt aan in het beleidsdocument aan te geven dat de calamiteitenparagraaf formeel wel onderdeel uitmaakt van het informatiebeveiligingsplan, maar dat de uitwerking daarvan om praktische redenen in een totaalplan voor de gehele organisatie wordt vastgelegd.

2.4 Versnelling van de verantwoordingsprocedure

In het kader van de versnelling van de verantwoordingsprocedure 1997 heeft de Rekenkamer besloten het rapport bij de financiële verantwoording 1997 uiterlijk 14 mei 1998 te publiceren. De versnelling van de verantwoordingsprocedure is conform de afspraak gerealiseerd.

2.5 Stichting Nederland Wereldtentoonstellingen

Het Ministerie van Algemene Zaken heeft in 1997 f 6 miljoen aan voorschotten verstrekt aan de Stichting Nederland Wereldtentoonstellingen (SNW). Deze betaling is verricht voor de door SNW te organiseren wereldtentoonstellingen (Lissabon 1998; Hannover 2000) en verantwoord op uitgaafartikel 01.12 (Deelname aan wereldtentoonstellingen).

Volgens de basisovereenkomst met SNW dient de halfjaarlijkse bevoorschotting (in januari en juli van enig jaar) te worden gebaseerd op een liquiditeitsprognose. Uit correspondentie tussen het ministerie en SNW blijkt dat de liquiditeitsprognose 1997 is gebaseerd op de door het bestuur van SNW vastgestelde begroting 1997.

In de liquiditeitsprognose voor Hannover voor het tweede halfjaar 1997 (gedateerd 20 augustus 1997) staat dat de overliquiditeit eind juni 1997 f 1,6 miljoen bedroeg en ultimo 1997 zal zijn teruggelopen tot f 844 000. De liquiditeitsprognose voor Lissabon voor het tweede halfjaar 1997 (eveneens gedateerd 20 augustus 1997) toont aan dat er eind 1997 een overliquiditeit wordt verwacht van f 767 000.

SNW heeft deze gelden belegd op depositorekeningen en de gekweekte rente aangewend ter dekking van kosten.

De Rekenkamer acht de handelwijze van het ministerie in strijd met artikel 4, lid 1a van het Besluit verlening voorschotten 1994, omdat de aangevraagde en toegekende voorschotten aanzienlijk groter zijn dan de feitelijke behoefte aan halfjaarlijkse liquiditeit in verband met verwachte uitgaven.

Naar de mening van de Rekenkamer is er sprake van ongewenste reservevorming met rijksmiddelen. Zij zal een bedrag van f 1,6 miljoen dan ook als onrechtmatig aanmerken. Dit heeft tot gevolg dat de tolerantiegrens van het artikel (f 600 000) wordt overschreden.

In zijn antwoord merkt de minister op dat van reservevorming geen sprake is. De betreffende voorschotverlening vloeit immers geheel voort uit de overeenkomsten tussen Staat en SNW, waarin de beschikbaar gestelde bedragen ten volle zijn gealloceerd voor de wereldtentoonstellingen in Lissabon en Hannover.

De Rekenkamer blijft van mening dat bevoorschotting dient plaats te vinden op basis van de werkelijke liquiditeitsbehoefte, rekening houdend met de aanwezige middelen uit hoofde van eerdere bevoorschotting.

2.6 Europese aanbestedingsregels

De Rekenkamer constateerde dat het ministerie de aankoop van reclameruimte (advertenties, outdoor-reclame en dergelijke) niet Europees heeft aanbesteed. Naar de opvatting van de Rekenkamer had dit wel moeten gebeuren. Advertentie- en reclamediensten zijn, blijkens bijlage IA van de EEG-richtlijn «Diensten», diensten in de zin van artikel 8 van deze richtlijn.

In zijn antwoord schrijft de minister dat het ministerie nu de laatste hand legt aan een notitie over de wijze waarop de Europese aanbestedingsvoorschriften in aanmerking dienen te worden genomen bij de contractering van de media-inkoop door de rijksoverheid. Deze notitie zal in het IOEA worden besproken. Verder wil de minister voor 1 juli 1998 advies inwinnen van een externe deskundige over de onderhavige materie.

De Rekenkamer blijft van mening dat de betreffende verplichtingen onrechtmatig zijn.

3 BEZWAARONDERZOEKEN

De Rekenkamer heeft in het rechtmatigheidsonderzoek 1997 bij het Ministerie van Algemene Zaken geen bezwaaronderzoek uitgevoerd.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1997 van het Ministerie van Algemene Zaken is samengesteld. Daarvan is afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden. Met een tussen haakjes geplaatst bedrag, in de weergegeven overzichten, wordt een post aangeduid, meestal een ontvangstenpost, waarvan niet

zeker is of deze het volledige bedrag weergeeft, of een post waarvan het bedrag volgens de Rekenkamer te laag is en waarvan niet kan worden aangegeven hoeveel te laag.

Overzicht 1. Bedragen van de rekening 1997, Ministerie van Algemene Zaken (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	120,0	65,3	6,8
Geen belangrijke fouten/ onzekerheden	120,0	63,7	6,8
Belangrijke fouten/ onzekerheden	0	1,6	0

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 0,5 miljoen aan onderschrijding respectievelijk f 0,2 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de overzichten in de bijlage.

4.2 Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer is van oordeel dat de toelichting bij de rekening voldoet aan de eisen met uitzondering van een toelichting op de problematiek rondom misbruik en oneigenlijk gebruik in het algemeen deel.

De RVD verricht jaarlijks diensten (projecten en advertenties) voor andere departementen en (semi)overheidsorganisaties. De inkomsten en uitgaven hiervan (circa f 110 miljoen) worden niet in de rekening verantwoord.

In de toelichting bij de rekening wordt geen inzicht gegeven in de uitgaven en ontvangsten die betrekking hebben op de door de RVD voor andere departementen en (semi)overheidsorganisaties verrichte diensten. Deze uitgaven en ontvangsten worden buiten begrotingsverband geboekt. De Rekenkamer heeft vastgesteld dat de betreffende regels dit toestaan. De Rekenkamer heeft met waardering vastgesteld dat bij de begroting 1998 enig inzicht wordt verschaft in (financiële) omvang van deze activiteiten. Zij gaat er van uit dat dit er toe leidt dat in de financiële verantwoording 1998 ook zicht wordt gegeven op de realisatie van de activiteiten.

4.3 Saldibalans met toelichting

Overzicht 2 geeft het totaalbedrag van de saldibalans per 31 december 1997. Daarvan worden afgetrokken:

- het totaal van de niet-beoordeelde bedragen;
- het totaal van de bedragen waarvoor met redelijke zekerheid is vastgesteld dat deze geen fouten of onzekerheden bevatten.

Dit resulteert in een totaal van bedragen met fouten of onzekerheden die de tolerantiegrenzen overschrijden (belangrijke fouten en onzekerheden).

Overzicht 2. Bedragen van de saldibalans per 31 december 1997, Ministerie van Algemene Zaken (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	246,7	246,7
Niet beoordeeld	194,1	27,2
Beoordeeld	52,6	219,5
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	52,6	219,5
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	0

De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen.

4.4 Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording van het ministerie van Algemene Zaken voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van het ministerie voldoet aan de eerste eis.

Aan de tweede eis voldoet de verantwoording ook, met uitzondering van:

- een bedrag van f 1,6 miljoen aan onrechtmatige uitgaven in de rekening omdat dit in strijd is met artikel 4, lid 1a van het Besluit verlening voorschotten 1994.

BIJLAGE

Overzicht 1. Belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven 1997 (bedragen x 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
01.12	Deelname aan werelddtentoonstellingen	f 6,0	1,6	overige onrechtmatigheden	2.7
Totaal fouten/onzekerheden			1,6		

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1997 VAN HET KABINET VOOR NEDERLANDS-ANTILLIAANSE EN ARUBAANSE ZAKEN

Inhoud

	Samenvatting	67
1	Inleiding	67
2	Financieel Beheer	68
2.1	Accountantscontrole	68
2.2	Administratieve organisatie	68
2.2.1	Aanpassing procedureregels	68
2.2.2	Accountantscontrole Nederlandse Antillen	69
2.2.3	Europese aanbestedingsregels	69
2.3	Automatisering	69
2.4	Versnelling verantwoordingsprocedure	70
2.5	Conclusies	70
3	Bezwaaronderzoek	70
3.1	Inleiding	70
3.2	Bevindingen	70
3.2.1	De afwikkeling van overheidsprojecten	70
3.2.2	Acties van KABNA	71
3.2.3	Rechtmatigheid	71
3.3	Conclusie en aanbevelingen	72
3.4	Reactie minister	73
3.5	Nawoord Rekenkamer	73
4	Financiële verantwoording	74
4.1	Rekening	74
4.2	Toelichting bij de rekening	74
4.3	Saldibalans met toelichting	74
4.4	Oordeel over de financiële verantwoording	75

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording over 1997 van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken (KABNA). Zij heeft bij haar oordelen kunnen steunen op de bevindingen van de departementale accountantsdienst (AD) van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. In geen van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten trof de Rekenkamer belangrijke fouten of onzekerheden aan.

De Rekenkamer voerde over 1997 een bezwaaronderzoek uit. Zij ging na of de achterstanden in de administratieve afwikkeling van opgeleverde overheidsprojecten uiterlijk 31 maart 1998 zouden zijn ingelopen. Medio februari 1998 had de Rekenkamer geen duidelijke aanwijzingen dat de achterstanden tijdig zouden worden opgeheven. Daarom maakte zij bezwaar. In maart 1998 bleken dankzij een buitengewone inspanning van KABNA en de Antilliaanse en Arubaanse overheid alle overheidsprojecten met een achterstand toch te zijn afgewikkeld. De Rekenkamer heeft hiervoor grote waardering en heft haar bezwaar dan ook op. De toezeggingen van de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken komen tegemoet aan de aanbevelingen van de Rekenkamer. Zij kunnen bijdragen aan een structurele oplossing voor het proces van administratieve afwikkeling.

Helaas signaleerde de Rekenkamer in 1997 ook een aantal ontwikkelingen die zonder een voortvarende aanpak kunnen leiden tot nieuwe achterstanden in de afwikkeling van voorschotten. Zo is gebleken dat nieuwe richtlijnen voor bevoorschotting niet worden nageleefd. Ook zijn over de in 1996 gedane uitgaven voor de Wederopbouw Sint Maarten nog geen accountantsrapporten ontvangen. Hieruit blijkt dat structurele aandacht voor het financieel beheer bij KABNA nodig is.

1 INLEIDING

Het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken (KABNA) heeft als taak de voorbereiding en uitvoering van het Nederlandse beleid voor de Nederlandse Antillen en Aruba. De belangrijkste uitgaven zijn de bijdragen aan overheidsprojecten (circa f 170 miljoen), de financiering van deskundigenhulp ter ondersteuning en verbetering van het bestuurlijke apparaat op de Nederlandse Antillen en Aruba (circa f 56 miljoen) en rentesubsidies (circa f 31 miljoen).

De ministerraad heeft besloten KABNA per 1 januari 1998 onder te brengen bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Dit besluit is bij Koninklijk Besluit van 15 december 1997 geëffectueerd. Met deze overgang heeft de minister van Binnenlandse Zaken de verantwoordelijkheid gekregen voor het beheer van KABNA. Tot de afronding van de kabinetsformatie 1998 blijft de huidige minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken verantwoordelijk voor het beleid en de begroting voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken (Begrotingshoofdstuk IV). Daarna zal de dan optredende minister van Binnenlandse Zaken deze verantwoordelijkheid overnemen. Begrotingshoofdstuk IV zal, zo heeft de ministerraad besloten, als zodanig worden gehandhaafd.

De directie FEZ van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) zal tot en met de uiteindelijke financieel-technische integratie (waarschijnlijk per 1 januari 1999) de administratie voor Begrotingshoofdstuk IV voor de directie FEZ van het Ministerie van Binnenlandse Zaken blijven uitvoeren. De directeur FEZ van het Ministerie

van LNV blijft tot aan de overdracht van de ministeriële verantwoordelijkheid het voor KABNA verantwoordelijke hoofd FEZ. Op het moment van ministeriële overdracht zal hij zijn taken overdragen aan zijn collega van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

De minister van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken heeft de Accountantsdienst (AD) van het Ministerie van LNV aangewezen voor de accountantscontrole over Begrotingshoofdstuk IV. De AD van het Ministerie van LNV voerde de controle over het boekjaar 1997 uit; de AD van het Ministerie van Binnenlandse Zaken die over het gehele boekjaar 1998.

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1997 bij KABNA. Het rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is gewijd aan het financieel beheer. Hoofdstuk 3 is gereserveerd voor de uitkomsten van het bezwaaronderzoek naar de afwikkeling van overheidsprojecten. Aanleiding voor dit onderzoek was de forse toename in 1996 van het saldo aan openstaande voorschotten op deze projecten. De Rekenkamer heeft over dit bezwaaronderzoek gecorrespondeerd met de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken. Zijn reactie is in dit rapport verwerkt. In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording over 1997.

In het Algemeen gedeelte van deze bundel rapporteert de Rekenkamer rijksbreed over de aanpak van de millenniumproblematiek, de voorbereiding van de invoering van de euro, het integriteitsbeleid en over het vervolgonderzoek Informatievoorziening en kengetallen.

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Accountantscontrole

De AD heeft een goedkeurende verklaring afgegeven bij de financiële verantwoording 1997. Deze verklaring is mede gebaseerd op de werkzaamheden van andere accountants. De AD heeft bij deze accountants een review uitgevoerd.

De Rekenkamer is van mening dat de AD-controle voldoende basis bood voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1997. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

De Rekenkamer stelde vast dat de AD de naleving van Europese aanbestedingsregels in de controle heeft betrokken.

2.2 Administratieve organisatie

2.2.1 Aanpassing procedureregels

De bestuurlijke verantwoordelijkheid is geregeld in procedureregels die zijn overeengekomen tussen de Nederlandse overheid enerzijds en de Antilliaanse respectievelijk de Arubaanse overheid anderzijds. Hierin liggen alle voorwaarden voor overheidsprojecten vast. Gebleken is dat deze regels niet meer in overeenstemming zijn met de huidige werkwijze en dus verouderd zijn. De Rekenkamer beveelt aan op korte termijn hiervoor maatregelen te nemen. Zij verwijst ook naar de resultaten van het bezwaaronderzoek (hoofdstuk 3).

2.2.2 Accountantscontrole Nederlandse Antillen

Op de Nederlandse Antillen is het Bureau Interne Deskundige (ID) belast met het toezicht op overheidsprojecten en de administratie hiervan. Met ingang van 1995 zijn nieuwe richtlijnen van dit bureau van kracht geworden. Deze houden onder andere in dat aan instellingen belast met de uitvoering van dergelijke projecten alleen voorschotten mogen worden toegekend onder de voorwaarde dat over de besteding ervan een verantwoording wordt ingediend voorzien van een accountantsverklaring. Bovendien dienen de instellingen schriftelijk te verklaren de voorwaarden verbonden aan de toekenning van voorschotten te zullen aanvaarden. Op grond van in 1997 ontvangen rapporten over de controle van overheidsprojecten over 1995 is gebleken dat over dat jaar de verantwoordingen niet waren voorzien van een accountantsverklaring. Ook was in geen enkel geval de verklaring van aanvaarding ondertekend. Het bureau ID heeft de desbetreffende voorschotten hierdoor niet kunnen afwickelen. De Rekenkamer beveelt aan er bij het bureau ID op aan te dringen dat het pas instemt met het uitbetalen van een voorschot nadat aan alle voorwaarden van de richtlijn van dit bureau is voldaan. Overigens is deze richtlijn, gezien het jaar van inwerkingtreding, nauwelijks van invloed geweest op de kwaliteit van de afwikkeling van achterstandsprojecten. Hierop zal in hoofdstuk 3 nader worden ingegaan.

Over de in 1996 gedane uitgaven in het kader van de Wederopbouw Sint Maarten zijn nog geen accountantsrapporten ontvangen. Het totaal van de uitgaven bedroeg afgerond f 32 miljoen. Volgens de procedureregels hadden de accountantsrapporten uiterlijk 1 september 1997 moeten zijn ontvangen. De Rekenkamer dringt aan op spoedige oplevering van deze rapporten.

2.2.3 Europese aanbestedingsregels

In haar rapport bij de financiële verantwoording 1996 deed de Rekenkamer de aanbeveling om de afhandeling van de aanbestedingsprocedures voortaan beter vast te leggen. Inmiddels heeft KABNA de administratieve organisatie dusdanig aangepast dat deze maatregelen bevat die waarborgen dat KABNA de aanbestedingsregels naleeft. Overigens was Europese aanbesteding in 1997 bij KABNA niet aan de orde.

2.3 Automatisering

KABNA maakt voor de financiële administratie gebruik van de systemen van het Ministerie van LNV. De begrotingsadministratie wordt gevoerd door middel van het zogeheten Financieel Administratie Pakket (FAP).

In 1997 voerde de AD een onderzoek uit naar de fysieke beveiliging van het rekencentrum in het hoofdgebouw van LNV. De conclusie was dat deze beveiliging niet geheel voldeed aan de eisen. Inmiddels is actie ondernomen om de situatie te verbeteren.

Het FAP voldeed nog niet aan alle vereisten als gevolg van problemen bij de invoering op 1 januari 1996. Er vond onvoldoende afstemming plaats tussen KABNA en de directie FEZ. Ook was begin 1997 nog geen sprake van een adequaat functionerend tellingsysteem waarmee de integriteit van de gegevensverwerking kon worden gewaarborgd. In de loop van 1997 zijn beide knelpunten opgelost.

2.4 Versnelling verantwoordingsprocedure

In het kader van de versnelling van de verantwoordingsprocedure 1997 is afgesproken dat het ministerie de financiële verantwoording uiterlijk 23 april 1998 zou aanbieden aan Financiën en de Rekenkamer. De versnelling van de verantwoordingsprocedure is conform de afspraak gerealiseerd.

2.5 Conclusies

De volgende punten behoeven volgens de Rekenkamer met name aandacht:

- het in overeenstemming brengen van de procedureregels met de huidige werkwijze;
- pas instemming door het Bureau Interne Deskundige (ID) op de Nederlandse Antillen met uitbetaling van een voorschot als aan alle voorwaarden van de richtlijn van het bureau is voldaan;
- spoedige oplevering van accountantsrapporten over de in 1996 gedane uitgaven in het kader van de Wederopbouw Sint Maarten.

3 BEZWAARONDERZOEK

3.1 Inleiding

Al enige jaren bestonden er grote achterstanden in het afwikkelen van overheidsprojecten op de Nederlandse Antillen en Aruba door het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken (KABNA). In 1994 en 1995 zijn naar aanleiding daarvan bezwaaronderzoeken uitgevoerd. De Rekenkamer constateerde destijds dat de achterstanden waren ingelopen en dat concrete afspraken waren gemaakt voor 1995 en volgende jaren. Zij zag daarom af van het maken van bezwaar. In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1996 stelde de Rekenkamer vast dat er opnieuw sprake was van achterstanden. Op grond daarvan kondigde zij een nieuw bezwaaronderzoek aan.

De Rekenkamer onderzocht of in 1997 verbetering is opgetreden in de afwikkeling van processen-verbaal van projectbeëindiging. Als uitgangspunt voor haar beoordeling gold het plan van aanpak ter verbetering dat KABNA na aankondiging van het bezwaaronderzoek in oktober 1997 heeft opgesteld voor het afwikkelen van de door KABNA (mede)gefinancierde projecten op de Nederlandse Antillen en Aruba, waaronder overheidsprojecten. Dit plan zou ertoe moeten leiden dat de achterstanden in het afwikkelen van opgeleverde overheidsprojecten uiterlijk 31 maart 1998 zouden zijn ingelopen.

3.2 Bevindingen

3.2.1 De afwikkeling van overheidsprojecten

Achterstand in de afwikkeling ontstaat als projecten en hun voorschotten twee jaar na oplevering administratief nog niet zijn afgewikkeld. Ultimo 1996 bedroeg de achterstand f 427 miljoen aan openstaande voorschotten. Ultimo 1997 was deze achterstand gestegen tot f 559 miljoen aan openstaande voorschotten.

In de eerste weken van 1998 werd als gevolg van de inhaalactie van KABNA behoorlijke vooruitgang geboekt bij de opstelling van concept-processen-verbaal van projectbeëindiging door het Antilliaanse bureau ID. Niettemin stelde de Rekenkamer bij de afronding van haar onderzoek op

17 februari 1998 vast dat van de f 559 miljoen aan openstaande voorschotten er f 193 miljoen nog moest worden afgewikkeld.

3.2.2 Acties van KABNA

De Rekenkamer stelde vast dat:

- KABNA in 1997 geen systematische voortgangscntrole heeft uitgeoefend op de administratieve afwikkeling van opgeleverde overheidsprojecten;
- KABNA in 1997 niet geheel kon steunen op het Antilliaanse bureau ID en te laat heeft bijgedragen aan een structurele oplossing hiervoor. De minister bood eind november 1997 aan om de externe personele ondersteuning van het Antilliaanse bureau ID te financieren, om de processen-verbaal van projectbeëindiging tijdig beschikbaar te krijgen;
- KABNA in een te laat stadium bij de Antilliaanse overheid heeft aangedrongen op spoedige oplevering van de ontbrekende documenten. Hierbij moest uiteindelijk de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken worden ingeschakeld.

Het functioneren van het Antilliaanse bureau ID staat al enkele jaren ter discussie. Problemen zijn de vaak forse en langdurige onderbezetting en de vele personele wisselingen binnen het bureau; daarnaast is sprake van functievermenging waarbij het bureau ID toezicht houdt op de uitvoering van projecten, het Ministerie van Financiën bijstaat als opdrachtgever voor een deel van de projecten en de betaalbaarstelling voor de overheidsprojecten verzorgt. Eind december 1997 is een commissie ingesteld door de Antilliaanse en de Nederlandse overheid. Deze werd belast met een onderzoek naar de functie, taken en positionering van het toezicht door het Antilliaanse bureau ID op de realisatie van overheidsprojecten. Thans is een concept-rapport beschikbaar. Begin februari 1998 besloot KABNA een onderzoek in te stellen naar de functie, taken en positionering van het toezicht op Aruba. Het is KABNA niet bekend wanneer definitieve rapporten over de bureaus ID zullen worden uitgebracht.

3.2.3 Rechtmatigheid

Uit het proces-verbaal van projectbeëindiging blijkt niet expliciet wat de reikwijdte is van de goedkeuring door het bureau ID, namelijk dat de uitvoering van een project is geschied conform het projectplan en de verantwoorde uitgaven alleen zijn gedaan in het kader van dit project.

De Stichting Overheidsaccountantsbureau van de Nederlandse Antillen (SOAB) en de Centrale Accountantsdienst van Aruba (CAD) gebruikten bij de afwikkeling geen accountantsprotocol. Wel stelde de AD van het Ministerie van LNV vast dat zij een toereikende controle uitvoerden op overheidsprojecten.

De procedureregels voorzien niet in een integrale terugmelding naar de ontvangende instanties op de Nederlandse Antillen en Aruba bij goedkeuring van overheidsprojecten. Deze eis stelt de Rekenkamer wel aan de afwikkeling van overheidsprojecten in het kader van ontwikkelings-samenwerking.

Bij een substantieel deel van de onderzochte overheidsprojecten bleek dat was afgeweken van de in de procedureregels opgenomen bepalingen over openbare aanbesteding. Afwijking mag indien de vertegenwoordigers van KABNA in Willemstad en Oranjestad hiermee instemmen. Bij de Arubaanse projecten stelde de Rekenkamer vast dat bij elke afwijking van de bepalingen de vertegenwoordiger van KABNA in

Oranjestad pas achteraf hiermee kon instemmen waardoor hij voor een voldongen feit werd gesteld. Over de afwijking, de motivering inbegrepen, legde hij geen verantwoording aan KABNA Den Haag af.

Bij de Antilliaanse projecten was het de Rekenkamer niet duidelijk om welke redenen de vertegenwoordiger van KABNA in Willemstad instemde met afwijking van de bepalingen over openbare aanbesteding.

De Rekenkamer merkte op dat KABNA tot op heden geen coherent integriteitsbeleid uitvoert. Zo ontbreekt een risico-analyse op het gebied van integriteit en een hierop gebaseerd, sluitend geheel van maatregelen vanaf de aanbesteding tot en met de afwikkeling van projecten. Wel heeft KABNA op onderdelen procedureel-organisatorische voorzieningen getroffen. Eind februari 1998 heeft KABNA op ambtelijk niveau een goede aanzet gegeven voor een coherent integriteitsbeleid.

Als gevolg van de problemen rond het Antilliaanse bureau ID moest aanvullende zekerheid worden verkregen over de naleving van projectvoorstellen bij de uitvoering van projecten. De Rekenkamer oordeelde dat vastleggingen van architecten en bouwkundig adviseurs, betrokken bij de directievoering en het toezicht op de uitvoering van overheidsprojecten, voldoende aanvullende zekerheid boden.

In strijd met de huidige procedureregels is in 1997 afgewikkeld voordat de Algemene Rekenkamer van de Nederlandse Antillen uitkwam met haar rapport over de desbetreffende overheidsuitgaven.

3.3 Conclusie en aanbevelingen

Medio februari 1998 had de Rekenkamer geen duidelijke aanwijzingen dat alle achterstandsprojecten op het ijkmoment van 31 maart 1998 zouden zijn afgewikkeld. De Rekenkamer maakte dan ook bezwaar als bedoeld in artikel 55, eerste lid van de CW.

De Rekenkamer drong aan op de opstelling van een nieuw plan van aanpak met een nieuw tijdpad en een overzicht van in te zetten maatregelen. Daarbij beval zij aan:

- het nieuwe plan van aanpak op te stellen in samenwerking met de betrokken Antilliaanse overheidsdiensten. De afwikkeling van overheidsprojecten zou een regulier en efficiënt proces moeten worden met een inbedding in de organisatie van KABNA;
- een structurele oplossing te vinden voor positionering en de onderbezetting van het bureau ID in samenwerking met de Antilliaanse overheid;
- de communicatie tussen de Arubaanse overheid en de Vertegenwoordiger van Nederland in Oranjestad te verbeteren, waardoor een voornemen tot afwijking van de bepalingen over aanbesteding kan worden tegengehouden voordat deze een feit is. De Vertegenwoordiger zou zich over zijn handelwijze, motivering inbegrepen, moeten verantwoorden naar KABNA Den Haag;
- een duidelijker format voor het proces-verbaal van projectbeëindiging op te stellen;
- een accountantsprotocol voor de landsaccountants van de Nederlandse Antillen en Aruba op te laten stellen, waaruit in ieder geval duidelijk blijkt waarover de landsaccountant moet rapporteren;
- een coherent integriteitsbeleid voor het beheer van overheidsprojecten voor de West verder uit te werken in samenwerking met de Antilliaanse en Arubaanse overheid;
- de procedureregels en de momenteel gevolgde praktijk bij afwikkeling met elkaar in overeenstemming te brengen.

3.4 Reactie minister

In zijn reactie stelde de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken dat aan de doelstelling van het plan van aanpak is voldaan: op f 4 miljoen na is het gehele bedrag ad f 559 miljoen aan openstaande voorschotten van achterstandsprojecten afgewikkeld. Hij was van mening dat KABNA wat betreft het oplopen van de achterstand niets kon worden verweten.

Om tegemoet te komen aan de aanbevelingen kondigde de minister de volgende maatregelen aan:

- In overleg met het Antilliaanse bureau ID zijn voor de tijdige verwerking van processen-verbaal van projectbeëindiging aanvullende proceduremaatregelen voorgesteld aan de minister van Financiën van de Nederlandse Antillen en het Bestuurscollege van het eilandgebied Curaçao. Deze ontvangen met ingang van 1998 overzichten van KABNA waarin alle eindafgerekende projecten met de bijbehorende uitgaven expliciet zullen worden vermeld. Voorts zijn in de nieuwe projectadministratie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken mogelijkheden ingebouwd voor voortgangscontroles op de genoemde processen. De vertegenwoordigers van KABNA in Willemstad en Oranjestad zullen worden gekend in de procedure-aanpassingen in de West en op het Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Het concept-rapport van de Antilliaans-Nederlandse commissie over de functie, taken en positionering van het toezicht door het Antilliaanse bureau ID zal met betrokkenen worden besproken. De minister verwacht dat dit overleg zal resulteren in de gewenste structurele oplossing van het Antilliaanse bureau ID.
- De Vertegenwoordiger van Nederland in Oranjestad zal de Arubaanse overheid erop wijzen dat afwijking van de procedureregels vooraf gemotiveerd en schriftelijk aan hem zal moeten worden voorgelegd. Informatie over instemming met of afwijzing van afwijking van de procedureregels zal als basis voor de nieuwe projectadministratie dienen.
- Een duidelijker format voor het proces-verbaal van projectbeëindiging zal worden opgesteld waarin expliciet zal worden aangegeven dat het project is uitgevoerd conform het goedgekeurde projectvoorstel en de verantwoorde uitgaven zijn gedaan in het kader van dat project.
- De AD van LNV zou in mei 1998 een accountantsprotocol opleveren. De Rekenkamer constateerde dat dit inmiddels is gebeurd.
- De aanzet voor een coherent integriteitsbeleid zal verder worden uitgewerkt aan de hand van een onderzoek door een extern bureau naar de cyclus rond de voorbereiding en uitvoering van projecten. De hieruit voortvloeiende voorstellen zullen ertoe moeten leiden dat er een zo optimaal mogelijk functionerend proces ontstaat waarin mogelijke valkuilen zijn afgedekt, aldus de minister.
- Ten aanzien van de aanbeveling om de procedureregels en de momenteel gevolgde praktijk met elkaar in overeenstemming te brengen, toonde de minister zich terughoudend. Volgens hem vraagt dit proces veel tijd voor overleg met de counterpart en is voldoende draagvlak nodig.

3.5 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer is het met de minister eens dat aan de doelstellingen van het plan van aanpak is voldaan. Medio februari 1998 had de Rekenkamer geen duidelijke aanwijzingen dat de achterstanden tijdig zouden worden opgeheven. Daarom maakte zij bezwaar. In maart 1998 bleken dankzij een buitengewone inspanning van KABNA en de Antilliaanse en Arubaanse overheid alle overheidsprojecten met een achterstand toch te zijn

afgewikkeld. De Rekenkamer heeft hiervoor grote waardering en heft haar bezwaar dan ook op.

Achteraf gezien blijken de acties die KABNA uiteindelijk heeft ondernomen richting Antilliaanse overheid niet te laat geweest voor een tijdige afwikkeling van nagenoeg alle overheidsprojecten met een achterstand. Dat neemt niet weg, dat de Rekenkamer van mening is dat KABNA te laat is geweest om te voorkomen dat deze achterstand kon ontstaan en in 1997 kon oplopen. Immers, er was geen systematische voortgangsccontrole op de administratieve afwikkeling van opgeleverde overheidsprojecten en ook droeg KABNA te laat bij aan een structurele oplossing voor het Antilliaanse bureau ID. Al in 1990 waarschuwde de Rekenkamer voor het gevaar dat bij het bureau ID¹ functievermenging zou ontstaan.

De Rekenkamer is van mening dat de voorgenomen maatregelen van de minister tegemoet komen aan haar aanbevelingen. Zij zal de ontwikkelingen in de komende jaren met belangstelling blijven volgen. Wel spreekt de Rekenkamer de wens uit, dat de terughoudendheid om de procedure-regels te actualiseren, niet zal leiden tot afstel.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1997 van KABNA is samengesteld. Daarvan is afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Overzicht 1. Bedragen van de rekening 1997, KABNA (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	507,8	331,1	43,4
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	507,8	331,1	43,4
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	0	0

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 165,7 miljoen respectievelijk f 1,2 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

4.2 Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer is van oordeel dat de toelichting bij de rekening 1997 van KABNA voldoet aan de eisen.

4.3 Saldibalans met toelichting

Jaarlijks beoordeelt de Rekenkamer een deel van de bedragen op de saldibalans. De bedragen die zij niet beoordeelt zijn samengesteld uit:

- de uitgaven en ontvangsten die de Rekenkamer al beoordeeld heeft bij het onderzoek van de rekeningen; deze zijn niet opnieuw beoordeeld bij het onderzoek van de saldibalans waar zij als post op staan;
- de bedragen die op tegenrekeningen staan; deze worden niet beoordeeld omdat ze geen inhoudelijke waarde hebben.

¹ Meerjarenplanprojecten Nederlandse Antillen, Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 21 816, nrs. 1–2, blz. 14.

Van de overige bedragen onderzoekt de Rekenkamer of deze fouten of onzekerheden bevatten die haar tolerantiegrenzen overschrijden.

Overzicht 2 geeft het totaalbedrag van de saldibalans per 31 december 1997. Daarvan worden afgetrokken:

- het totaal van de niet-beoordeelde bedragen;
- het totaal van de bedragen waarvoor met redelijke zekerheid is vastgesteld dat deze geen fouten of onzekerheden bevatten.

Dit resulteert in een totaal van bedragen met fouten of onzekerheden die de tolerantiegrenzen overschrijden (belangrijke fouten en onzekerheden).

Overzicht 2. Bedragen van de saldibalans per 31 december 1997, KABNA (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	3 990,1	3 990,1
Niet beoordeeld	1 955,8	2 087,4
Beoordeeld	2 034,3	1 902,7
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	2 034,3	1 902,7
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	0

De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen, met uitzondering van toelichting op de balanspost Voorschotten. Deze toelichting geeft geen inzicht in de ouderdom van de verleende voorschotten. Ook ontbreekt informatie over het verloop van de voorschotten in 1997, waaronder het bedrag van de afgerekende voorschotten.

4.4 Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer onderzocht of de financiële verantwoording van KABNA voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van KABNA voldoet aan de eerste eis, met uitzondering van een deugdelijke weergave van de ouderdom en het verloop van de voorschotten in de toelichting op de saldibalans.

De Rekenkamer is van oordeel dat de verantwoording voldoet aan de tweede eis.

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1997 VAN HET MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Inhoud

	Samenvatting	77
1	Inleiding	78
2	Financieel beheer	79
2.1	Accountantscontrole	79
2.2	Administratieve organisatie	79
2.2.1	Herijking algemeen	79
2.2.2	Herijking en gevolgen voor het financieel beheer	80
2.2.3	Europese aanbesteding	81
2.3	Automatisering	82
2.4	Ministeriële verantwoordelijkheid voor uitgaven voor Ontwikkelingssamenwerking	83
2.5	Definitie en werkwijze voorschotten	85
2.6	Versnelling van de verantwoordingsprocedure	85
2.7	Conclusies	86
3	Bezwaaronderzoek Voorschotten Ontwikkelingssamenwerking	87
3.1	Inleiding	87
3.2	Bevindingen	87
3.3	Conclusie	89
3.4	Reactie minister	89
3.5	Nawoord Rekenkamer	90
4	Financiële verantwoording	90
4.1	Rekening	90
4.2	Toelichting bij de rekening	91
4.3	Saldibalans met toelichting	91
4.4	Oordeel over de financiële verantwoording	93
	Bijlage	94

SAMENVATTING

De Rekenkamer trof in de financiële verantwoording 1997 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in 99,3% van de verplichtingen, 99,7% van de uitgaven, 100% van de ontvangsten en 98,1% van de afgerekende voorschotten geen belangrijke fouten en onzekerheden aan.

Bij de implementatie van de herijking van het buitenlands beleid is door diverse oorzaken een vertraging ontstaan en werd een aantal onduidelijkheden geconstateerd. Dit werd door het departement onderkend en heeft geleid tot een geïntegreerde thematische planning ter bewaking van het veranderingsproces. Een daadkrachtige uitvoering van deze geïntegreerde aanpak, die zo snel mogelijk tot resultaten leidt, moet een tegenwicht vormen voor de geconstateerde beheersmoeheid.

De Rekenkamer heeft waardering voor de resultaten die door het departement reeds zijn bereikt en voor het draagvlak op het ambtelijk topniveau voor het verbeteren van de kwaliteit van het voorschottenbeheer, het overige financieel beheer en de wijze waarop de top hiervoor draagvlak bij de dienstonderdelen probeert te creëren. Om het gehele project Veiligstellen Financieel Beheer (VFB) tot een succes te maken moet een hoge prioriteit behouden blijven om te voorkomen dat het bereikte resultaat weer teniet wordt gedaan. Voorts is nog een grote inspanning van het gehele departement vereist om de doelstelling van het project VFB te realiseren.

Door de bereikte resultaten zag de Rekenkamer af van het maken van bezwaar tegen het gevoerde voorschottenbeheer.

Het oordeel van de Rekenkamer over de kwaliteit van het belangrijkste financiële informatiesysteem (MFA) is negatief. Dit systeem kent weinig geprogrammeerde controles, waardoor de integriteit van de in het systeem opgenomen financiële gegevens afhankelijk is van de blijvende en goede werking van de gebruikerscontroles. Dit zal zo blijven tot de ingebruikname van het nieuwe Geïntegreerde Management Informatiesysteem (GMIS). Ingebruikname is voorzien vanaf 1 januari 2000. In de ontwikkelingsfase van het GMIS ontbreekt het nog aan een integrale planning en is de zichtbaarheid van de onderlinge samenhang van de deelproducten nog onvoldoende. Hierdoor bestaan risico's in de realisatiefase.

Om invulling te geven aan de informatiebeveiliging heeft de departementsleiding een statuut informatiebeveiliging vastgesteld. Bij de invoering van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 (VIR) is een achterstand ontstaan.

Om te kunnen voldoen aan de Europese aanbestedingsregels zijn in 1997 diverse activiteiten ontplooid. Zo zijn aanbestedende diensten en een aangepaste administratieve organisatie vastgesteld. Dit kon niet voorkomen dat de Europese aanbestedingsrichtlijnen in 1997 door diverse oorzaken nog onvoldoende werden nageleefd. De belangrijkste tekortkomingen zijn het ontbreken van toereikende bestedingsplannen, een contractregistratiesysteem en managementinformatie op centraal niveau.

In de nota Beheer en Toezicht heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking de uitgangspunten vastgelegd voor de ministeriële verantwoordelijkheid voor besteding van ontwikkelingssamenwerkingsgelden. Hoofdpijn is dat de minister altijd verantwoordelijk is tenzij aan een aantal voorwaarden is voldaan of tenzij er sprake is van objectieve verhinderingen. De Rekenkamer is het op hoofdlijnen eens met de door de minister geschetste verantwoordelijkheid. De resterende kanttekeningen van de Rekenkamer hebben betrekking op het ontbreken van criteria voor de

toekenning van een beheerscapaciteit, het in laatste instantie terugvorderen van onrechtmatig bestede gelden en het ontbreken van toekomstgerichte maatregelen in het sanctiebeleid. Deze kanttekeningen worden, evenals de uitgangspunten over de definitie van en werkwijze met betrekking tot voorschotten, betrokken bij de door de minister toegezegde nadere uitwerking. Deze nadere uitwerking wordt waarschijnlijk eind juni 1998 definitief vastgesteld.

Bij het ministerie was voor 1997 geen versnelling van de verantwoordingsprocedure voorzien. Desondanks deden zich knelpunten voor bij de opstelling van de financiële verantwoording. Deze hadden betrekking op de logistiek rond de jaarafsluiting, een ongelijkmatig kasritme en de veelal late aanlevering van informatie door andere departementen.

In 1997 heeft het ministerie in opzet een aantal relevante verbeteringen in het financieel beheer bereikt. Gedurende 1998 en volgende jaren zullen die verbeteringen verder vorm moeten krijgen en een positieve invloed uit kunnen gaan uitoefenen op de werking van het financieel beheer.

1 INLEIDING

Het Ministerie van Buitenlandse zaken, met f 8,9 miljard aan uitgaven en f 0,1 miljard aan ontvangsten in 1997, is een ministerie met verschillende kenmerken. Enerzijds geeft het gestalte aan het Nederlands buitenlands beleid en draagt het de verantwoordelijkheid voor de diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland. De hieraan verbonden uitgaven zijn vooral personele, materiële en huisvestingskosten alsmede contributies, subsidies en bijdragen in verband met internationale betrekkingen (f 1,2 miljard). Anderzijds ondersteunt het de minister voor Ontwikkelings-samenwerking (OS). De op de begroting van Buitenlandse Zaken opgenomen hulp aan ontwikkelingslanden en de direct daaraan gerelateerde uitgaven, in totaal f 4,9 miljard, wordt in hoofdzaak verstrekt aan nationale staten, internationale en non-gouvernementele organisaties in de vorm van contributies of bijdragen en op grond van overeenkomsten met elk een eigen beheer- en controlestructuur. De ontvangers van de hulp leggen veelal inhoudelijk en financieel verantwoording af over de uitgevoerde activiteiten. Hiermee gaat een omvangrijk beheer van voorschotten gepaard. Mede omdat het financieel beheer van de voorschotten in 1996 nog tekortkomingen vertoonde heeft de Rekenkamer op dit punt een bezwaaronderzoek uitgevoerd. Voorts wordt ten laste van de begroting van Buitenlandse Zaken aan de Europese Unie het zogenaamde vierde eigen middel (in 1997 f 2,8 miljard) afgedragen. Dit middel dient naast douanerechten, landbouwrechten en BTW-afdrachten ter financiering van de Unie.

In het afgelopen jaar heeft het ministerie verder gewerkt aan de implementatie van de in 1995 geïnitieerde herijking en delegatie van taken naar de posten in het kader van bedrijfsvoering en uitvoering van beleid. De hoofdstructuur van de nieuwe organisatie staat inmiddels en de introductie van integraal management is begonnen en moet nog een impuls krijgen. Ook de delegatie heeft inmiddels vorm gekregen.

In het in 1997 opgestarte project Veiligstellen Financieel Beheer (VFB) heeft de minister activiteiten ondergebracht op het gebied van de financiële functie, de informatisering en het personeelsbeleid onder andere op het gebied van de financiële functie. Dit project heeft als doelstelling om te komen tot een goed financieel beheer, dat stevig is ingebed in de organisatie. Er is voorzien in een duidelijk tijdschema met

einddatum voor het project VFB. De Rekenkamer heeft op dit moment een onderzoek naar de nieuwe financiële functie in voorbereiding.

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1997 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Zij heeft over onderdelen van dit onderzoek met de minister voor Ontwikkelingssamenwerking gecorrespondeerd. Zijn reactie is in dit rapport verwerkt.

Dit rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is gewijd aan het financieel beheer. Hoofdstuk 3 is gereserveerd voor het uitgevoerde bezwaaronderzoek naar het financieel beheer bij de voorschotten. In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording over 1997 van het ministerie. Uit het onderzoek van het financieel beheer kunnen tekortkomingen blijken die leiden tot fouten en onzekerheden in de financiële verantwoording. Indien dat het geval is wordt dat in het desbetreffende deel van hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording betrokken. Het rapport sluit af met overzichten van de geconstateerde belangrijke fouten en onzekerheden.

De Rekenkamer rapporteert in het Algemeen gedeelte van deze bundel rijksbreed over de aanpak van de millenniumproblematiek, de voorbereiding van de invoering van de euro, het integriteitsbeleid en over het vervolgonderzoek Informatievoorziening en kengetallen.

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Accountantscontrole

De Accountantsdienst (AD) heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording 1997 afgegeven. De Rekenkamer stelde op grond van haar onderzoek vast dat de controle van de AD voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

De Rekenkamer stelde vast dat de AD de naleving van de Europese aanbestedingsregels in de controle heeft betrokken. De uitvoering was conform planning. Wel constateerde de Rekenkamer dat de AD bij de evaluatie van deze controlebevindingen een van de Rekenkamer afwijkend standpunt heeft gehanteerd. Op grond van jurisprudentie merkt de AD 10% van het ten onrechte niet Europees aanbestede bedrag aan als onrechtmatig in de verplichtingen. Bij haar beoordeling van de financiële verantwoording merkt de Rekenkamer het gehele bedrag als onrechtmatig aan in de verplichtingen.

2.2 Administratieve organisatie

2.2.1 Herijking algemeen

Op basis van een door een externe consultant uitgevoerde toets op de tot nu toe bereikte resultaten met de herijking heeft de departementsleiding in maart 1998 een managementletter uitgebracht, waarin de belangrijkste conclusies zijn opgenomen samen met de door het departement te nemen maatregelen. Uit de toetsing bleek dat bij de implementatie van de herijking door diverse oorzaken een vertraging is ontstaan. Voorts bleek uit de toetsing dat de reorganisatie op het departement is voltooid, met dien verstande dat de hoofdstructuur staat. Ook is de introductie van

integraal management begonnen, maar nog niet duidelijk genoeg uitgeschreven en uitgestippeld.

Tevens werd gewezen op een aantal onduidelijkheden in de reorganisatie, die snel moeten worden opgepakt. Dit vereist enerzijds een duidelijker sturing door de leiding en anderzijds moet worden gewaarborgd dat de implementatie van de herijking hoog op de prioriteitenlijst blijft staan. Ten slotte werd een vorm van beheersmoeheid in de organisatie geconstateerd.

Als reactie op de resultaten van de uitgevoerde toets heeft het departement een thematische planning opgesteld ter bewaking van de voortgang van het veranderingsproces. Daarin vormt de aanduiding van de stand van zaken per eind maart 1998 het startpunt. Voorts worden drie ijkpunten geformuleerd (eind juni 1998, eind december 1998 en eind juni 1999), waarop nader omschreven doelen zijn geformuleerd voor een vijftal thema's (integraal management, vernieuwing personeelsbeleid, informatievoorziening en automatisering, communicatie en huisstijl, centrale diensten). Een dergelijke geïntegreerde aanpak wordt als noodzakelijk beschouwd voor het succesvol verlopen van de herijkingsoperatie.

De Rekenkamer onderschrijft het belang van deze geïntegreerde aanpak, waarin duidelijke ijkpunten zijn geformuleerd. Een daadkrachtige uitvoering, die zo snel mogelijk leidt tot tastbare resultaten, moet een tegenwicht vormen voor de reeds gesignaleerde beheersmoeheid. De Rekenkamer zal de voortgang van de herijkingsoperatie zowel in haar rechtmatigheidsonderzoek als in het nog te starten onderzoek nieuwe financiële functie met aandacht volgen.

2.2.2 Herijking en gevolgen voor het financieel beheer

In het rapport bij de financiële verantwoording 1996 constateerde de Rekenkamer dat er in de overgangperiode van de herijking, nog geen sprake was van een effectief en in de nieuwe organisatie ingebed financieel beheer. De onvolkomenheden in het op OS-activiteiten gerichte systeem Midas baarde de Rekenkamer extra zorgen. Daarom pleitte de Rekenkamer voor een systeem van planning, monitoring, controle en bijsturing op basis van (permanent) inzicht in de financiële en administratieve processen op verschillende managementniveaus.

Mede om dat te bereiken heeft het ministerie in juni 1997 een actieplan opgesteld ter verbetering van het financieel beheer op korte, middellange en langere termijn (zie hoofdstuk 3). Daarnaast is met ingang van het begrotingsjaar 1997 de jaarplancycclus ingevoerd, waardoor de sturing van het departement tot hoofdlijnen beperkt kon blijven en een aantal taken en verantwoordelijkheden duidelijker is vastgelegd. Ondanks de (overwegend) positieve ervaringen met de jaarplancycclus is een betere integratie van beleid en beheer bij de beoordeling van de jaarplannen en jaarverslagen door de regiodyrecties noodzakelijk. Eind 1997 is het departement als aanvulling op de jaarplancycclus gestart met het instrument organisatiedoorlichting, hetgeen moet bijdragen aan het verder vorm geven aan de delegatie en herijking.

Voor de informatiesystemen lag de nadruk in 1997 op consolidatie en een beter gebruik van de systemen door de budgethouders. Voorts zijn een aantal interimvoorzieningen getroffen. Eind 1997 is de Europese aanbesteding gestart voor de selectie van een geïntegreerd management-informatiesysteem.

Het departement heeft begin 1998 de inrichting en het takenpakket van de controllereenheden op het departement nader geconcretiseerd. In 1997 was er op dit punt nog geen sprake van een stabiele en duidelijke situatie,

waardoor de AD niet op deze werkzaamheden kon steunen. Voor de controller-organisatie in 1997 van de posten gold dat zowel de posten als het departement nog onvoldoende waren ingespeeld op de functie van controller, en dat deze functionaris derhalve niet optimaal werd benut. Ook was de kwalitatieve bezetting van de controllereenheden, zowel op het departement als op de posten, in 1997 niet altijd voldoende.

De administratieve organisatie van het ministerie vertoonde op diverse onderdelen tekortkomingen. Dit leidde echter slechts bij een beperkt aantal artikelen in de rekening en posten in de saldibalans tot overschrijding van de tolerantiegrenzen. Dit is mede het gevolg van de vele en omvangrijke correcties die door de AD en overige interne controle-organen zijn aangebracht in de financiële verantwoording. Tekortkomingen in de werking van de administratieve organisatie deden zich vooral voor rond het afrekenen van voorschotten. Ondanks de aangebrachte correcties resteerde in het totaal van de in 1997 afgerekende voorschotten (circa f 3 miljard) nog f 57 miljoen aan fouten en onzekerheden. Een goedkeurende accountantsverklaring impliceert derhalve niet dat de administratieve organisatie en de overige elementen van het financieel beheer op alle punten voldoende zijn. De kwaliteit van de administratieve organisatie moet voor het ministerie dan ook een blijvend punt van aandacht zijn.

2.2.3 Europese aanbesteding

Het ministerie heeft in juni 1997 de aanbestedende diensten met terugwerkende kracht per 1 januari 1997 vastgesteld. Zo zijn vier directoraten-generaal, alle posten en twee departementale afdelingen elk afzonderlijk als aanbestedende dienst aangemerkt. Voorts zijn de overige onderdelen van het departement ondergebracht in vier clusters, die als cluster een aanbestedende dienst vormen.

Het Expertise Centrum Inkoop (ECI) is belast met de coördinatie van het de aanbestedingen. Overige participanten voor de naleving van de regels zijn de Dienst Juridische Zaken (advisering over inhoud en formulering van overeenkomsten en het beheer van contracten) en het selectiepanel voor de verlening van «waivers». Door ECI is de coördinatiefunctie onder andere ingevuld door de instelling van accountmanagement, branchespecialisme en diverse vormen van voorlichting en ondersteuning. Voorts is in opzet per 1 januari 1997 een aangepaste administratieve organisatie voor aanbestedingen vastgesteld.

Doordat de clustervorming met terugwerkende kracht is vastgesteld kwam samenwerking tussen onderdelen van de clusters pas geruime tijd na 1 januari 1997 tot stand. Hierdoor was de coördinatie en informatievoorziening in 1997 binnen de clusters dan ook nog onvoldoende om vooraf goed zicht te hebben op contracten die Europees dienen te worden aanbesteed. Voorts verkrijgt ECI onvoldoende informatie om haar rol van coördinator voor alle aanbestedingen op het punt van Europese aanbesteding waar te kunnen maken en de clusters goed te kunnen laten functioneren. Dit heeft met name betrekking op het ontbreken van toereikende informatie over aanbestedingen in de bestedingsplannen, een contractenregistratiesysteem op centraal of clusterniveau en managementinformatie op centraal niveau. Hierdoor wordt het toezicht op de naleving van de regels inclusief de coördinatie door het ECI op clusterniveau bemoeilijkt. Voorts wordt de inschakeling van ECI bij aanbestedingen in de procedures niet afgedwongen.

In 1997 bleek dat de Europese aanbestedingsregels nog onvoldoende werden nageleefd. In totaal waren zeven contracten niet volgens de regels aanbesteed. Dit leidde tot een totaalbedrag van f 26,7 miljoen aan onrechtmatig aangegane verplichtingen op vier begrotingsartikelen. Bij de uitgavenartikelen 07.01 «Personeel en Materieel Buitenland» en 10.04

«Bevordering export van ontwikkelingslanden» leidde dit (mede) tot overschrijding van de tolerantiegrens (zie hoofdstuk 4).

De Rekenkamer concludeert dat in de administratieve organisatie van het departement over 1997 nog onvoldoende waarborgen waren opgenomen om een goede toepassing van de aanbestedingsregels te garanderen. Voorts bestond vooraf geen zekerheid over de volledigheid van de bedragen die jaarlijks Europees aanbesteed moeten worden. Wel beschikt het ministerie over een adequate lijst van organisaties die als aanbestedende dienst worden opgevat, zij het dat deze pas medio 1997 beschikbaar was.

De Rekenkamer adviseert dan ook om zorg te dragen voor de naleving van de voorgeschreven administratieve organisatie, toereikende informatie voor ECI voor de invulling van de coördinerende functie en inschakeling van ECI bij aanbestedingsprocedures af te dwingen.

2.3 Automatisering

De huidige Ministeriële Financiële Administratie (MFA) is een samenstelsel van onder meer grootboeksystemen en gegevensaanleverende systemen. De meeste van deze systemen worden vervangen door het Geïntegreerd Management Informatiesysteem (GMIS). Volgens planning moeten de eerste systemen binnen GMIS per 1 januari 2000 operationeel zijn.

Op basis van prioriteitsstelling binnen de AD is besloten voor 1997 en komende jaren nog maar in beperkte mate onderzoeken uit te voeren gericht op mogelijke verbeteringen in de huidige informatiesystemen die door het GMIS worden vervangen. Wel blijft de AD de nodige aandacht besteden aan de kwaliteit van de huidige geautomatiseerde systemen. Dit is dan met name gericht op de algemene controles, de geprogrammeerde controles en de gebruikerscontroles. Uiteraard worden tevens controles op de organisatie van de invoer van gegevens (procedures) en de toegang tot systemen uitgevoerd, omdat het hier onvervangbare maatregelen van interne controle betreft.

In 1997 is een begin gemaakt met het op meer gestructureerde wijze beoordelen van geprogrammeerde controles van verschillende modules van de MFA. Deze worden in 1998 afgerond. De opzet van de huidige MFA kenmerkt zich door beperkte geprogrammeerde controles en relatief veel gebruikerscontroles. De integriteit van de in de systemen opgenomen financiële gegevens is derhalve afhankelijk van de blijvende en goede werking van de door FEZ en de budgethouders uitgevoerde gebruikerscontroles. Zo bleek dat het applicatie- en bestandsbeheer van het Transfer Informatiesysteem (TIS) verbetering behoeft en dat het stelsel van maatregelen gericht op de volledigheid en tijdigheid van de boekingen geen sluitend geheel vormt. Voorts biedt het stelsel van geprogrammeerde beveiligingsmaatregelen van het Decentraal en Lokaal Financieel Informatiesysteem onvoldoende waarborgen om de betrouwbaarheid van de gegevensoverdracht tussen de informatiesystemen te kunnen garanderen.

Het oordeel van de Rekenkamer over de kwaliteit van het belangrijkste financiële informatiesysteem (MFA) is negatief. Dit systeem kent weinig geprogrammeerde controles, waardoor de integriteit van de in het systeem opgenomen financiële gegevens afhankelijk is van de blijvende en goede werking van de gebruikerscontroles.

Voor het GMIS zijn reeds een aantal deelproducten in ontwikkeling. Deze voldoen op zich weliswaar aan de eisen, maar de zichtbaarheid van de onderlinge samenhang tussen deze deelproducten en de greep op het

eindproduct zijn echter onvoldoende. Voorts ontbreekt een duidelijke integrale planning.

De Rekenkamer beveelt aan zo snel mogelijk een integrale planning op te stellen en de onderlinge samenhang van de diverse deelproducten te expliciteren om risico's in de realisatiefase van het GMIS-project te voorkomen.

In april 1998, ruim een half jaar later dan aanvankelijk beoogd, heeft de departementsleiding een nieuw Statuut Informatiebeveiliging vastgesteld, waarin rekening is gehouden met de opmerkingen van de Rekenkamer uit 1996. Dit statuut bevat de uitgangspunten voor de te ontwikkelen informatiebeveiligingsplannen. Daarnaast is er de Code voor Informatiebeveiliging, die als base line voor de informatiebeveiliging fungeert. Voor de verschillende onderkende aandachtsgebieden en informatiesystemen dienen eerst Afhankelijkheids- en Kwetsbaarheidsanalyses (A&K-analyses) te worden uitgevoerd, die vervolgens in 1998 moeten resulteren in informatiebeveiligingsplannen. Deze moeten door de lijnmanagers worden opgesteld.

Bij de invoering van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 (VIR) is een achterstand ontstaan. Begin april 1998 was voor de in dit verband belangrijke centrale directie FEZ een op basis van een A&K-analyse opgesteld beveiligingsplan beschikbaar. Dit plan is echter nog niet door de AD beoordeeld op toereikendheid. De voor de invoering van het VIR gestelde einddatum van 1 januari 1998 is, ondanks het feit dat al een jaar uitstel werd verkregen van het Ministerie van Financiën, niet gerealiseerd.

Een belangrijke handicap hierbij is het te laat beschikbaar komen van het interdepartementaal te ontwikkelen hulpmiddel voor de uitvoering van A&K-analyses. Omdat dit hulpmiddel lang op zich laat wachten (verwachte oplevering in de tweede helft van 1998) heeft het departement in 1997 wel pilots gestart om met behulp van een ander hulpmiddel een A&K-analyse uit te voeren teneinde tot een informatiebeveiligingsprojectplan en vervolgens tot beveiligingsplannen te komen. Dit wordt in 1998 voortgezet en moet dan leiden tot een enorme toename van het aantal informatiebeveiligingsplannen.

De directe gevolgen voor het financieel beheer van de geconstateerde achterstand bij de invoering van het VIR zijn waarschijnlijk gering. Dit omdat de informatiebeveiliging ook zonder op basis van een A&K-analyse opgestelde informatiebeveiligingsplannen kan werken, zij het dat het zicht op de effectiviteit van de informatiebeveiliging onvoldoende is. Hierdoor kan echter geen uitspraak worden gedaan over effectiviteit en beheer.

2.4 Ministeriële verantwoordelijkheid voor uitgaven voor Ontwikkelingssamenwerking

In het rechtmatigheidsonderzoek 1996 rapporteerde de Rekenkamer over onduidelijkheden in de afhandeling van vastgestelde tekortkomingen in de besteding van uitgaven. De Rekenkamer achtte het van belang dat een duidelijk beleid wordt geformaliseerd waarin voor de verschillende uitgavenstromen is bepaald in welke mate de minister zich ook achteraf verantwoordelijk acht voor de rechtmatigheid van de bestedingen. Tevens zou vastgelegd moeten worden hoe bevindingen uit verantwoordingen en accountantsrapporten departementaal worden afgehandeld, inclusief het geldende sanctiebeleid. Voorts was de Rekenkamer van mening dat de minister periodiek inzicht aan de Staten-Generaal moet verschaffen over de vastgestelde tekortkomingen.

De minister antwoordde dat hij de aanbeveling van de Rekenkamer over zou nemen. Hij verwachtte uiterlijk december 1997 een notitie hierover aan de Staten-Generaal voor te leggen, waarin ook het sanctiebeleid wordt behandeld.

De minister heeft medio januari 1998 de nota Beheer en Toezicht (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 860, nr. 1), waarin de uitgangspunten voor de ministeriële verantwoordelijkheid voor bestedingen ontwikkelingssamenwerking zijn opgenomen, aan de Staten-Generaal aangeboden. Over de inhoud van de nota heeft inmiddels overleg tussen de minister en de Vaste Kamercommissie van Buitenlandse Zaken plaatsgevonden (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 860, nr. 3 en 4) en is gecorrespondeerd tussen de minister en de Rekenkamer.

Hoofdpijn van de nota is dat de minister altijd verantwoordelijk is voor de rechtmatigheid van de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking, tenzij aan een aantal voorwaarden is voldaan, of tenzij er sprake is van objectieve verhinderingen (bijvoorbeeld een ramp of een oorlogssituatie). De voorwaarden hebben daarbij betrekking op de goede werking van het proces van beoordelen, contracteren, monitoren en sanctioneren. Indien tijdens de uitvoering bij de ontvangende partij onrechtmatigheden voorkomen, zijn deze niet direct van invloed op het rechtmatigheidsoordeel over de besteding van de OS-gelden, indien achteraf kan worden vastgesteld dat de kwaliteit van het proces van beoordelen tot en met sanctioneren goed is geweest. De minister is in die situatie wel verantwoordelijk voor het nemen van corrigerende maatregelen teneinde de onrechtmatigheid zo mogelijk te herstellen dan wel in ieder geval onrechtmatigheden in de toekomst te voorkomen.

Indien voor een hulpvorm wordt gekozen waarbij de uitvoering op afstand wordt gezet (programmahulp door middel van financieringsovereenkomst en bijdrage), ligt het accent op de in te stellen voorwaarden in de beoordeling van de beheerscapaciteit en wordt de monitoring niet gericht op de uit te voeren activiteit, maar op het functioneren van de ontvangende partij als geheel. Dit laat onverlet dat de naleving van de contractvoorwaarden tijdens de monitoring wordt vastgesteld.

Bij de contractuele relaties opdracht, koop en dienstbetrekking is de monitoring in essentie gericht op de uit te voeren activiteit en daarmee op de gestelde contractvoorwaarden.

Voorts gaf de minister aan dat thans wordt gewerkt aan het gestructureerd vastleggen van de vigerende kwaliteitscriteria voor de beoordeling van de beheerscapaciteit en dat het sanctiebeleid binnenkort zal worden uitgewerkt en vastgelegd in de procedurebundel.

Over de inhoud van deze nadere uitwerking, welke waarschijnlijk eind juni door de departementsleiding wordt vastgesteld, wordt overleg met de Rekenkamer gevoerd.

Tevens geeft de minister in de nota Beheer en Toezicht aan dat de Staten-Generaal periodiek wordt geïnformeerd over tekortkomingen in de uitvoering door de ontvangende partij.

De Rekenkamer is het op hoofdlijnen eens met het door de minister weergegeven beleid inzake zijn verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van de OS-bestedingen. Zij plaatste daarbij echter wel enkele kanttekeningen.

Ten eerste constateert de Rekenkamer dat minimumvereisten ontbreken voor de toekenning van een beheerscapaciteit aan een land of instantie en de daarmee samenhangende keuze van de hulpvorm, de contractuele relatie, de voorwaarden en derhalve ook voor de invulling van de monitoringactiviteiten. De Rekenkamer beveelt aan om, gezien het grote belang, wel minimumvereisten te formuleren. Voorts moet er naar de mening van de Rekenkamer sprake zijn van een goede interne controle op de kwaliteit van het toekennen van de beheerscapaciteit door middel van controle op de invulling van de voorziene checklist. Indien in afwijking van

de uitkomsten van de beoordeling van de beheerscapaciteit voor een vorm van programmahulp wordt gekozen, heeft dit gevolgen voor het rechtmatigheidsoordeel indien blijkt dat er zich onrechtmatigheden bij de uitvoering voordoen.

Ten tweede is de Rekenkamer van mening dat een goede kwaliteit van het gehele proces van beoordelen tot en met sanctioneren impliceert het in laatste instantie terugvorderen van de gelden die gepaard gaan met de onrechtmatigheden in de uitvoering. Anders is er wel sprake van onrechtmatigheden die de minister aan te rekenen zijn. De Rekenkamer onderkent overigens dat de minister in bijzondere situaties, met name voor multilaterale samenwerkingsverbanden, hier gemotiveerd van kan afwijken.

Voorts moet het sanctiebeleid naast terugvordering voorzien in toekomstgerichte maatregelen, die het risico van onrechtmatigheden in de toekomst verkleinen.

De Rekenkamer zal nagaan in hoeverre bovenstaande kanttekeningen worden ondervangen door de toegezegde nadere uitwerking.

2.5 Definitie en werkwijze voorschotten

Een groot deel van de uitgaven voor Ontwikkelingssamenwerking wordt als voorschot verstrekt aan door derden te verrichten activiteiten. Deze derden dienen over de besteding van de gelden verantwoording af te leggen.

De Rekenkamer rapporteerde reeds in het rechtmatigheidsonderzoek 1995 over enige knelpunten in de registratie van voorschotten. Daarbij gaf de Rekenkamer aan bereid te zijn tot overleg over de wijze waarop de eisen die aan het financieel beheer worden gesteld doelmatig kunnen worden geëffectueerd. Dit overleg was bij het uitbrengen van het rapport bij de financiële verantwoording 1996 nog gaande. Het belangrijkste toen nog resterende knelpunt betrof het moment waarop voorschotten uit de voorschottenadministratie kunnen worden afgevoerd. Het ministerie hanteerde daarbij als uitgangspunt dat een accountantsrapport daarvoor niet altijd vereist is. De Rekenkamer was echter van mening dat objectieve informatie over de besteding van gelden, zeker als dat in de contractvoorwaarden is opgenomen, een vereiste is om voorschotten in de begrotingsadministratie af te boeken.

Inmiddels beschikt het ministerie over een concept van een nadere uitwerking van de definitie en werkwijze inzake de afhandeling van voorschotten. Deze nadere uitwerking wordt waarschijnlijk eind juni definitief vastgesteld door de departementsleiding.

Het ministerie geeft in deze nadere uitwerking aan dat een accountantsverklaring een vereiste is voor de afboeking in de financiële administratie indien deze in de contractvoorwaarden wordt gevraagd. Afhankelijk van de ingeschatte risico's en de gekozen contractvorm wordt om een accountantsverklaring gevraagd.

Volledigheidshalve merkt de Rekenkamer nog op dat het reeds in het RFV 1995 gesignaleerde knelpunt inzake het ontbreken van een schriftelijke mededeling van de definitieve vaststelling aan het ontvangende land of instantie gezien de invoering van de derde tranche van de Algemene Wet Bestuursrecht nog de volle aandacht dient te krijgen.

2.6 Versnelling van de verantwoordingsprocedure

Bij het ministerie van Buitenlandse zaken was voor het jaar 1997 geen versnelling van de verantwoordingsprocedure voorzien. De reden was met name het verwachte tijdsbeslag dat de herijkingsoperatie en de verbetering van de kwaliteit van het financieel beheer zouden vergen.

Desondanks deed zich dit jaar nog wel een drietal knelpunten voor bij de opstelling van de financiële verantwoording. Ten eerste door de logistiek rond de jaarafsluiting, welke samenhangt met het sterk decentrale karakter van het departement.

Ten tweede blijkt ook dit jaar weer dat er nog geen sprake is van een gelijkmatig kasritme, waardoor relatief veel uitgaven worden gedaan in de laatste maanden van het jaar. Hierdoor kunnen de centrale en decentrale budgethouders pas in een laat stadium aan de verantwoording gaan werken.

Ten slotte vormt de veelal late aanlevering van informatie door andere departementen voor de verantwoording over met name de uitgaven-categorie Homogene Groep Internationale Samenwerking nog een knelpunt voor de realisatie van de versnelling.

Voor het begrotingsjaar 1998 wordt formeel nog geen versnelling voorzien. De Rekenkamer onderschrijft het advies van de minister van Financiën in zijn financieel beheer-brief om reeds in 1998 met een (bescheiden) versnelling te beginnen.

2.7 Conclusies

De Rekenkamer komt voor de punten «administratieve organisatie» en «automatisering» tot de volgende conclusies.

- De werking van de administratieve organisatie laat op diverse punten nog te wensen over. Dit komt onder andere tot uitdrukking in de omvangrijke correcties die op grond van vormen van interne controle zijn aangebracht. De verdere vormgeving van de administratieve organisatie op het departement en de posten verdient nog de nodige aandacht.
- Op het punt automatisering luidt het oordeel over de kwaliteit van het belangrijkste financiële informatiesysteem (MFA) nog negatief. Dit systeem kent weinig geprogrammeerde controles, waardoor de integriteit van de in het systeem opgenomen financiële gegevens afhankelijk is van de blijvende en goede werking van de gebruikers-controles. Zo vertonen de systemen TIS en Delfi nog tekortkomingen. Voor de vervanging van het MFA door het GMIS is de procedure voor Europese aanbesteding reeds gestart. In de ontwikkelingsfase van het GMIS ontbreekt het nog aan een integrale planning en is de zichtbaarheid van de onderlinge samenhang van de deelproducten nog onvoldoende. Hierdoor bestaan risico's in de realisatiefase. Bij het invoeren van beveiligingsmaatregelen in het kader van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 is een achterstand ontstaan.

De overige onderdelen van het financieel beheer waaraan de Rekenkamer aandacht heeft geschonken leveren naast een aantal waarderende beoordelingen ook een aantal punten op die (nog steeds) extra aandacht behoeven.

De Rekenkamer spreekt haar waardering uit voor:

- de invoering van instrumenten ter verbetering van het financieel beheer in het kader van de herijking. Dit betreft de jaarplancycclus gericht op een betere integratie van beleid en beheer, organisatie-doorlichting en de (her)inrichting van het takenpakket van de controllereenheden op het departement;
- het vastgestelde beveiligingsbeleid;
- het conform de aan de Rekenkamer gedane toezegging vastleggen van de uitgangspunten voor de ministeriële verantwoordelijkheid voor bestedingen ontwikkelingssamenwerking in de nota Beheer en Toezicht, welke aan de Staten-Generaal is aangeboden;
- het nader (in concept) uitwerken van de door de Rekenkamer geconstateerde knelpunten in het voorschottenbeheer.

Extra aandacht behoeven de volgende punten:

- de kwalitatieve en kwantitatieve verbetering van de controller-eenheden op het departement en de posten;
- de ontstane vertraging bij de implementatie van de herijking in combinatie met de gesignaleerde beheersmoeheid;
- naleving van Europese aanbestedingsregels;
- de formele vaststelling van de nadere uitwerking van de nota Beheer en Toezicht en de uitgangspunten voor het voorschottenbeheer;
- de versnelling van de verantwoordingsprocedure.

De Rekenkamer zal in 1998 nagaan of deze punten voortvarend ter hand zijn genomen.

3 BEZWAARONDERZOEK VOORSCHOTTEN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

3.1 Inleiding

Als gevolg van de herijking van het buitenlands beleid werd in september 1996 bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken een nieuwe organisatiestructuur ingevoerd. Dit hield in dat het financieel beheer werd gedecentraliseerd naar de centrale budgethouders en de ambassades. Tevens werden in januari 1997 taken en bevoegdheden naar de ambassades gedelegeerd. Uit het rechtmatigheidsonderzoek over 1996 bleek een aantal tekortkomingen in het financieel beheer in de overgangperiode van september 1996 tot en met december 1996. De belangrijkste waren:

- achterstanden bij de afwikkeling van de voorschotten voor ontwikkelingssamenwerking;
- afboeken van voorschotten voordat alle relevante verantwoordingsstukken zijn ontvangen en beoordeeld;
- onvolkomenheden in het gebruik en de mogelijkheden voor monitoring en bijsturing van het administratiesysteem Midas;
- een onvoldoende effectief financieel beheer.

In juni 1997 deed de minister van Ontwikkelingssamenwerking de Rekenkamer mee een actieplan te hebben opgesteld, met als doelen:

- het inlopen van achterstanden op het gebied van te delegeren activiteiten en het opschonen van het activiteiten- en voorschottenbestand (uiterlijk eind 1997);
- het verbeteren van het financieel beheer op korte termijn, door een strakkere voortgangscontrole en op middellange termijn door vereenvoudiging van procedures, het invoeren van organisatie-doorlichting en herziening van geautomatiseerde informatievoorziening.

Op basis van deze reactie kondigde de Rekenkamer aan in haar onderzoek over 1997 in het bijzonder aandacht te schenken aan het beheer van de voorschotten en de door de minister aangekondigde maatregelen. Zo nodig zou zij overwegen bezwaar te maken.

3.2 Bevindingen

Om snel inzicht te krijgen in de kwaliteit van het eigen financieel beheer hebben de budgethouders dit gedelegeerde beheer met behulp van een toegelichte vragenlijst kunnen toetsen aan de eisen die de departementsleiding daaraan stelt. Uit dit onderzoek bleek dat de kwaliteit van het financieel beheer onder druk stond. Dit was voor het ministerie de aanleiding om, met ondersteuning op hoog ambtelijk niveau, een uitgebreid verbeterplan op te stellen (oktober 1997). Tegelijkertijd werd

de projectorganisatie Veiligstellen Financieel Beheer (VFB) ingesteld voor de monitoring en bijsturing van de verbeteracties. In het project VFB, dat onder leiding stond van de plaatsvervangend Secretaris-Generaal en de Directeur-Generaal Internationale Samenwerking, werden alle lopende verbeteracties ondergebracht. Centrale doelstelling van het VFB-project was enerzijds gericht op de korte termijn (wegwerken van achterstanden) en anderzijds op de structurele maatregelen die nodig zijn om het financieel beheer goed in te bedden in de bedrijfsvoering. Uitgangspunt daarbij was dat de budgethouder verantwoordelijk werd gesteld voor het wegwerken van de achterstanden. Hiervoor moest de budgethouder zelf een substantiële capaciteitsbijdrage leveren, mede met het oog op de duurzaamheid van de verbeteringen. Daarnaast was er centrale ondersteuning.

Tegelijkertijd werd er gewerkt aan:

- het ontwikkelen en invoeren van een incentive-beleid (sancties en beloningen);
- een opleidingspakket integraal management voor directeuren en Chefs de Post en hun plaatsvervaarders;
- een intensivering van de opleidingen voor financiële en beleidsmedewerkers;
- diverse vormen van communicatie om de gewenste cultuurverandering (integratie van beleid en beheer) te benadrukken en tot stand te brengen.

De opzet van het aangepaste verbeterplan werd door de Rekenkamer als goed gekwalificeerd. Het plan voorzag enerzijds in activiteiten die eind 1997 gerealiseerd zouden moeten zijn en anderzijds in activiteiten voor de middellange termijn, te realiseren vóór het jaar 2000. De geplande realisatiedatum van de belangrijkste korte termijn verbeteringen werd later bijgesteld op 15 februari 1998.

De Rekenkamer constateerde voor de actiepunten op de korte termijn een aantal positieve effecten. De belangrijkste zijn:

- het inlopen van achterstanden in te delegeren activiteiten;
- het met name bij de centrale budgethouders substantieel terugdringen van de werkvoorraden bij de rappelling van vereiste van derden te ontvangen rapportages;
- enige verbetering in de kwaliteit van de afboekingen van voorschotten.

Deze verbeteringen hebben er mede toe geleid dat er voor 1997 geen nieuwe opschoningsactie nodig was en dat het zicht op de stand van openstaande voorschotten belangrijk is toegenomen.

Voor de actiepunten op korte termijn kwam de Rekenkamer echter ook tot een aantal negatieve bevindingen. Het betreft met name het ontbreken van een controleerbare vastlegging van het verloop van de verbeterpunten en van dergelijke vastlegging in de dossiers van de budgethouders, de onvoldoende sturing op afhandeling van binnengekomen rapportages en het feit dat nog geen goed systeem beschikbaar is om de achterstanden bij de budgethouders te bewaken.

In het ambtelijk overleg zegde het ministerie toe om alsnog zorg te dragen voor bovengenoemde controleerbare vastleggingen en een werkplanning op te stellen per budgethouder om te voorkomen dat opnieuw achterstanden ontstaan bij de afwerking van binnengekomen rapportages. Voorts gaf het ministerie aan dat vanaf medio januari 1998 wel actuele informatie beschikbaar is over de achterstanden in de afwerking van voorschotten en over de voorschottenstand.

Ondanks de gerealiseerde verbeteringen was de feitelijke stand van openstaande voorschotten eind 1997 niet substantieel lager dan eind 1996. Er was zelfs sprake van een toename ter grootte van ca. f 340

miljoen tot een bedrag van f 3,5 miljard. Dit wordt enerzijds veroorzaakt doordat het aantal te beoordelen rapportages op basis waarvan de voorschotten kunnen worden afgehandeld nog onvoldoende is teruggedrongen. Anderzijds *kan* dit het gevolg zijn van het na-ijl effect van een aangescherpte voorschotdefinitie ingaande 1996, omdat nieuwe verplichtingen vanaf dat moment soms pas 1 of 2 jaar later tot uitgaven leiden, en/of het effect van de vervroegde jaarafsluiting 1997.

Ten slotte kon de Rekenkamer over de uitwerking van de actiepunten met een beoogd resultaat op de middellange termijn nog geen inhoudelijke uitspraken doen. De belangrijkste maatregelen zijn voorziene verbeteringen in het bestaande en te ontwikkelen geautomatiseerde systeem, het ontwikkelen van een opleidings- en incentivesbeleid, oplossing van problemen in de datacommunicatie en de vereenvoudiging van processen en procedures. Voor deze verbeterpunten waren bij de afronding van het onderzoek over het algemeen nog slechts de eerste aanzetten gegeven. Procedureel constateerde de Rekenkamer voorts een aantal tekortkomingen in de uitvoering van deze actiepunten op middellange termijn, zoals het (ongemotiveerd) verschuiven van realisatiedata en het verdwijnen van actiepunten uit de nadere uitwerking van het plan van aanpak voordat deze zijn afgerond (bijvoorbeeld het vaststellen van definitie en werkwijze voorschotten). Zij beveelt aan ook hier in de toekomst voor goede controleerbare vastleggingen zorg te dragen.

3.3 Conclusie

Uit het onderzoek bleek dat de minister op voortvarende wijze actie heeft ondernomen om de door de Rekenkamer gesignaleerde tekortkomingen aan te pakken. Dit leidde tot een aantal relevante positieve effecten voor actiepunten op de korte termijn. Voor de actiepunten op middellange termijn heeft de minister tevens de eerste aanzetten gegeven. Deze heeft de Rekenkamer echter nog niet inhoudelijk kunnen beoordelen. Voor de resterende tekortkomingen ten aanzien van de actiepunten op de korte termijn werden door het departement afdoende toezeggingen gedaan.

Wel beveelt de Rekenkamer aan om ook ten aanzien van de verbeterpunten op middellange termijn zorg te dragen voor goede controleerbare vastleggingen.

De Rekenkamer heeft waardering voor de resultaten die door het departement reeds zijn bereikt en voor het draagvlak op het ambtelijk topniveau voor het verbeteren van de kwaliteit van het financieel beheer en de wijze waarop de top hiervoor draagvlak bij de dienstonderdelen probeert te creëren. Om het gehele project VFB tot een succes te maken moet een hoge prioriteit behouden blijven om te voorkomen dat het bereikte resultaat weer teniet wordt gedaan. Voorts is nog een grote inspanning van het gehele departement vereist om de doelstelling van het project veiligstellen financieel beheer te realiseren.

Gezien de bereikte verbeteringen en de bij een consequente uitvoering van het verbeterplan nog te verwachte verbeteringen ziet de Rekenkamer af van het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55, eerste lid van de Comptabiliteitswet. Wel zal de Rekenkamer in het rechtmatigheidsonderzoek 1998 opnieuw aandacht besteden aan de vorderingen die zijn gemaakt bij de implementatie van de maatregelen uit het verbeterplan.

3.4 Reactie minister

De minister antwoordde de uitkomsten van het onderzoek op hoofdlijnen te delen, maar hij maakte hierbij wel een aantal opmerkingen. Zo gaf de minister aan dat de hoogte van de voorschotten niets zegt over de

kwaliteit van het gevoerde financieel beheer. Naar zijn mening is de samenstelling en de hoogte van de achterstallige voorschotten hiervoor een betere indicator.

Er is volgens de minister geen sprake van het ongemotiveerd verschuiven van realisatiedata, omdat er sprake is van streefdata die kunnen en zelfs moeten worden aangepast aan gewijzigde omstandigheden.

Voorts zegde de minister toe dat de vaststelling van de definitie en de werkwijze inzake voorschotten, zij het met enige vertraging, op korte termijn zal worden behandeld in de stuurgroep VFB.

Ten slotte gaf de minister aan reeds maatregelen te hebben getroffen die de voortgang van het verbetertraject moeten waarborgen. Hij verzekerde dan ook dat de komende periode prioriteit wordt gegeven aan de werkzaamheden die nodig zijn om het financieel beheer voor de toekomst veilig te stellen.

3.5 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft waardering voor de resultaten die het departement heeft bereikt bij de verbetering van de kwaliteit van het financieel beheer en is blij met de toezegging van de minister om prioriteit te geven aan de werkzaamheden die nog nodig zijn om het financieel beheer voor de toekomst veilig te stellen. Voorts is de Rekenkamer net als de minister van mening dat realisatiedata in een project uiteraard kunnen en soms ook moeten worden aangepast. Voor deze aanpassingen is echter wel expliciete besluitvorming op het juiste niveau nodig, die tevens op een ordelijke en controleerbare wijze wordt vastgelegd. Daar ontbrak het echter in een aantal gevallen aan.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1997 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is samengesteld. Daarvan is afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Met een tussen haakjes geplaatst bedrag, in de weergegeven overzichten, wordt een post aangeduid, meestal een ontvangstenpost, waarvan niet zeker is of deze het volledige bedrag weergeeft of een post waarvan het bedrag volgens de Rekenkamer te laag is en waarvan niet aan kan worden gegeven hoeveel te laag.

Overzicht 1. Bedragen van de rekening 1997, Ministerie van Buitenlandse Zaken (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	9 655,7	8 870,5	123,8
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	9 584,7	8 848,1	123,8
Belangrijke fouten/onzekerheden	71,0	22,4	0,0
Onvolledigheden ²	0,0	0,0	(20,8)

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 958,2 miljoen respectievelijk f 207,8 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

² Het tussen haakjes geplaatste bedrag duidt op onzekerheid over de volledigheid van dat bedrag.

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de overzichten in de bijlage.

Bij de verplichtingen was door verschillende oorzaken op vijf artikelen sprake van in totaal f 61,2 miljoen aan fouten. De Rekenkamer had op de artikelen U 07.01 «Personeel en Materieel Buitenland» en U 11.01 «Landenprogramma's m.b.t. landbouw en regionale ontwikkeling» ook geen zekerheid over de rechtmatigheid van f 9,8 miljoen aan aangegane verplichtingen. De onzekerheden en onrechtmatigheden op artikelen U 07.01 en U 10.04 «Bevordering export naar ontwikkelingslanden» hielden voornamelijk verband met de regelgeving voor de Europese aanbestedingen. De fouten op de artikelen U 11.01, U 12.01 «Milieubeleid in ontwikkelingslanden» en U 13.01 «Programma's en bijdragen m.b.t. maatschappelijke ontwikkeling» betroffen hoofdzakelijk een ondeugdelijke weergave doordat in 1996 aangegane verplichtingen eerst in 1997 waren geboekt.

Voor de uitgaven had de Rekenkamer bij artikel U 11.01 onzekerheid over de rechtmatigheid tot een bedrag van f 19,5 miljoen en was f 2,9 miljoen aan uitgaven onrechtmatig. De onzekerheid wordt veroorzaakt door tekortkomingen in het departementale controlebeleid. Dit betreft met name de in 1997 gedane uitgaven (f 33,0 miljoen) op een deel van de nog lopende contracten die vóór 1994 zijn afgesloten. Hiervan komt f 19,5 miljoen tot uitdrukking in overschrijdingen van de tolerantiegrenzen op artikel U 11.01. De fout, f 2,9 miljoen, betrof onjuistheden als gevolg van onverschuldigde betalingen en overige onrechtmatigheden.

De Rekenkamer had tenslotte op het ontvangstenartikel 07.02 «Kanselarierrechten en paspoortgelden» geen zekerheid over de volledigheid van f 20,8 miljoen aan ontvangsten voor visumrechten als gevolg van tekortkomingen in het visumopbrengststelsel en het niet altijd naleven van de procedures bij de ambassades.

4.2 Toelichting bij de rekening

De toelichting bij de rekening 1997 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voldoet aan de eisen.

4.3 Saldibalans met toelichting

Jaarlijks beoordeelt de Rekenkamer een deel van de bedragen op de saldibalans. De bedragen die zij niet beoordeelt zijn samengesteld uit:

- de uitgaven en ontvangsten die de Rekenkamer al beoordeeld heeft bij het onderzoek van de rekeningen; deze zijn niet opnieuw beoordeeld bij het onderzoek van de saldibalans waar zij als post ontstaan;
- de bedragen die op tegenrekeningen staan; deze worden niet beoordeeld omdat ze geen inhoudelijke waarde hebben.

Van de overige bedragen onderzoekt de Rekenkamer of deze fouten of onzekerheden bevatten die haar tolerantiegrenzen overschrijden.

Overzicht 2 geeft het totaalbedrag van de saldibalans per 31 december 1997. Daarvan worden afgetrokken:

- het totaal van de niet-beoordeelde bedragen;
- het totaal van de bedragen waarvoor met redelijke zekerheid is vastgesteld dat deze geen fouten of onzekerheden bevatten.

Dit resulteert in een totaal van bedragen met fouten of onzekerheden die de tolerantiegrenzen overschrijden (belangrijke fouten en onzekerheden).

Overzicht 2. Bedragen van de saldibalans per 31 december 1997, Ministerie van Buitenlandse Zaken (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	37 443,8	37 443,8
Niet beoordeeld	33 278,5	4 367,9
Beoordeeld	4 165,3	33 075,9
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	4 122,3	33 075,9
Belangrijke fouten/onzekerheden	43,0	0,0
Onvolledigheden	0,0	0,0

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de bijlage.

De balanspost Liquide middelen bevat onzekerheden over de deugdelijke weergave tot een bedrag van f 0,5 miljoen door onvoldoende informatie over de aard van de weergegeven saldi. De balanspost Intra comptabele vorderingen bevat onjuistheden tot een bedrag van f 3 miljoen door ondeugdelijke weergave en onzekerheden over de juistheid ter grootte van f 0,6 miljoen.

De Rekenkamer constateerde bij de balanspost Voorschotten voorts resterende onzekerheden (f 23,2 miljoen) en onjuistheden in de deugdelijke weergave ter grootte van f 15,7 miljoen, voornamelijk als gevolg van fouten en onvoldoende onderbouwing bij het afboeken van afgerekende voorschotten.

De toelichting bij de saldibalans voldoet in het algemeen aan de eisen. Wel merkt de Rekenkamer hierbij het volgende op:

Ten eerste blijkt uit de toegelichte waarderingsgrondslagen een zeer wisselend gebruik van de gehanteerde valutakoersen bij de bepaling van de saldi van de verschillende balansposten en bij de bepaling van de afzonderlijk saldi binnen de balansposten Voorschotten en Openstaande verplichtingen. Niet toegelicht is echter waarom deze het inzicht bemoeilijkende wijze van waardering wordt toegepast.

Ten tweede heeft het ministerie met betrekking tot de voorschottenstand in 1997 het inzicht weliswaar verbeterd door ook (betere) informatie te verschaffen over het verloop van verleende en afgerekende categorieën voorschotten en over de oorzaken van achterstanden, maar dit inzicht kan nog verder worden verbeterd door deze achterstanden meer dan thans te koppelen aan overeengekomen dan wel wettelijke termijnen voor afrekenen. Voorts ontbreekt de in de regelgeving voorgeschreven ouderdomsanalyse voor de voorschotten nog steeds. Hierin zal, aldus de minister, eerst na vervanging van het huidige financiële administratiesysteem kunnen worden voorzien.

Ten slotte wordt in formele zin opgemerkt dat de toelichting van de grote afzonderlijke voorschottensaldi verbetering behoeft.

De Rekenkamer heeft apart aandacht besteed aan de in de toelichting bij de saldibalans opgenomen informatie over de afgerekende voorschotten en onderzocht of deze afrekeningen aan de eisen voldeden. In totaal is f 2 975 miljoen afgerekend op voorschotten die in 1997 en voorgaande jaren zijn verstrekt. De Rekenkamer stelde vast dat na aangebrachte correcties deze afrekeningen aan de eisen voldeden met uitzondering van een bedrag van f 57 miljoen. Dit bestaat uit f 30,4 miljoen dat onrechtmatig is afgerekend en een bedrag van f 26,6 miljoen waaromtrent zij geen zekerheid over de rechtmatigheid kon krijgen.

4.4 Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording van het ministerie van Buitenlandse Zaken voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van het ministerie voldoet aan de eerste eis, met uitzondering van:

- een bedrag van f 25,9 miljoen aan verplichtingen in de rekening dat niet deugdelijk was weergegeven;
- een bedrag van f 18,7 miljoen in de saldibalans waarvan de juiste weergave niet deugdelijk was;
- een bedrag van f 24,3 miljoen in de saldibalans waarover de Rekenkamer geen zekerheid kon verkrijgen over de juistheid.

Aan de tweede eis wordt voldaan, met uitzondering van:

- een bedrag van f 35,3 miljoen aan onrechtmatige verplichtingen door diverse oorzaken;
- een bedrag van f 2,9 miljoen aan onrechtmatige uitgaven door diverse oorzaken;
- een bedrag van f 9,8 miljoen aan verplichtingen waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen door tekortkomingen in de administratieve organisatie;
- een bedrag van f 19,5 miljoen aan uitgaven waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen door tekortkomingen in het departementale controlebeleid;
- een bedrag van f 20,8 miljoen aan ontvangsten waarvan de Rekenkamer onzekerheid heeft over de volledigheid;
- een bedrag van f 30,4 miljoen aan afgerekende voorschotten dat onrechtmatig was, als gevolg van fouten in de afboeking;
- een bedrag van f 26,6 miljoen aan afgerekende voorschotten waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen, door onvoldoende onderbouwing van de afboeking.

BIJLAGE

Overzicht 1a. Belangrijke fouten en onzekerheden in de verplichtingen 1997 (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
U 07.01	Personeel en Materieel Buitenland	610,1	28,6	Onrechtmatig, onjuist, overige onrechtmatigheden	4.1 en 2.2.3
			2,8	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	
U 10.04	Bevordering export van ontwikkelingslanden	20,6	3,3	Onrechtmatig, onjuist, overige onrechtmatigheden	4.1 en 2.2.3
U 11.01	Landenprogramma's m.b.t. landbouw en regionale ontwikkeling	461,5	1,7	Onrechtmatig, onjuist, overige onrechtmatigheden	4.1
			2,1	Ondeugdelijke weergave, onjuist, verkeerde artikel belast	
			7,0	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	
U 12.01	Milieubeleid in ontwikkelingslanden	499,3	14,6	Ondeugdelijke weergave, onjuist, verkeerde dienstjaar belast	4.1
U 13.01	Programma's en bijdragen m.b.t. maatschappelijke ontwikkeling	484,3	1,7	Onrechtmatig, onjuist, overige onrechtmatigheden	4.1
			9,2	Ondeugdelijke weergave, onjuist, verkeerde dienstjaar belast	
Totaal	fouten/onzekerheden		71,0		
Totaal	onvolledigheden		0,0		

Overzicht 1b. Belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven 1997 (bedragen x f 1 miljoen)¹

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
U 11.01	Landenprogramma's m.b.t. landbouw en regionale ontwikkeling	444,6	19,5	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	4.1
			2,9	Onrechtmatig, onjuist, overige onrechtmatigheden	
Totaal	fouten/onzekerheden		22,4		
Totaal	onvolledigheden		0,0		

¹ Het tussen haakjes geplaatste bedrag duidt op onzekerheden over de volledigheid van de verantwoorde bedragen.

Overzicht 1c. Belangrijke fouten en onzekerheden in de ontvangsten 1997 (bedragen x f 1 miljoen)¹

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
07.02	Kanselarijrechten en paspoortgelden	38,9	(20,8)	Onzekerheid over de volledigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	4.1
Totaal	fouten/onzekerheden		0		
Totaal	onvolledigheden		(20,8)		

¹ Het tussen haakjes geplaatste bedrag duidt op onzekerheden over de volledigheid van de verantwoorde bedragen.

Tabellen behorende bij Saldibalans en toelichting

Overzicht 2. Belangrijke fouten en onzekerheden in de saldibalans 1997 (bedragen x 1 miljoen)¹

postnr.	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden		reden	paragraaf
			debet	credit		
3	Liquide middelen	- 0,8	0,5		Onzekerheid over juistheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	4.3
5	Intra comptabele vorderingen	32,5	3,0 0,6		Ondeugdelijke weergave, onjuist Onzekerheid over juistheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	4.3
10	Voorschotten	3 744,2	23,2		Onzekerheid over de juistheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	4.3
			15,7		Ondeugdelijke weergave, onjuist	
Totaal	fouten en onzekerheden		43,0			
Totaal	onvolledigheden		0,0			

¹ Het tussen haakjes geplaatste bedrag duidt op onzekerheden over de volledigheid van de verantwoorde bedragen, maar geeft geen indicatie over de mate van onvolledigheid.

Overzicht 3. Belangrijke fouten en onzekerheden in de afgerekende voorschotten 1997 (x f 1 miljoen)

	omvang	paragraaf
Totaal	2 975,0	4.3
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	2 918,0	
Belangrijke fouten/onzekerheden	57,0	

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1997 VAN HET MINISTERIE VAN JUSTITIE

Inhoud

	Samenvatting	97
1	Inleiding	98
2	Financieel beheer	99
2.1	Accountantscontrole	99
2.2	Administratieve organisatie	99
2.3	Administratieve organisatie Korps Landelijke Politie- diensten	103
2.4	Automatisering	104
2.5	Misbruik en oneigenlijk gebruik bij de reclassering	104
2.6	Verrekening vakantieverlof	105
2.7	Bestemmingsreserves Dienst Justitiële Inrichtingen	106
2.8	Versnelling van de verantwoordingsprocedure	107
3	Bezwaaronderzoek financieel beheer bewakings- kosten burgerluchthavens	107
3.1	Inleiding	107
3.2	Bevindingen	107
3.3	Conclusie	108
4	Financiële verantwoording	109
4.1	Rekening	109
4.2	Toelichting bij de rekening	110
4.3	Saldibalans met toelichting	110
4.4	Financiële verantwoording agentschap IND	111
4.5	Financiële verantwoording agentschap DJI	111
4.6	Financiële verantwoording agentschap CJIB	112
4.7	Oordeel over de financiële verantwoording	112
	Bijlage	113

SAMENVATTING

De Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1997 van het Ministerie van Justitie. In 100% van de aangegeven verplichtingen, 99,2% van de uitgaven en 100% van de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

De Rekenkamer constateerde dat in 1997 een aantal instrumenten zijn ontwikkeld die in *opzet* een goede basis bieden voor het in stand houden van een adequate administratieve organisatie. Voorts zijn *een* in 1997 voor een aantal tekortkomingen in *opzet* toereikende maatregelen getroffen. De Rekenkamer constateerde echter ook dat de administratieve organisatie bij het Ministerie van Justitie in 1997 wat betreft *de werking* op een groot aantal punten nog ernstige tekortkomingen vertoonde. Dit betreft met name *de werking van* het financieel beheer bij het bestuursdepartement, de wijze waarop de verplichtingenadministratie wordt gevoerd, de procedures rond de personele uitgaven en de implementatie van de Europese aanbestedingsrichtlijnen.

Voorts constateerde de Rekenkamer dat het Korps Landelijke Politiediensten veel inspanningen heeft verricht om de tekortkomingen in de administratieve organisatie weg te nemen. De implementatie van de divisie-specifieke processen was eind 1997 echter nog niet geheel gerealiseerd.

Op grond van het door haar uitgevoerde bezwaaronderzoek naar de bewakingskosten burgerluchthavens concludeerde de Rekenkamer dat de minister voor 1997 toereikende maatregelen heeft getroffen om de onzekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven zo veel mogelijk weg te nemen. Voorts is de Rekenkamer van mening dat na invoering van het nieuwe contract in 1998 de situatie in *opzet* zodanig zal zijn verbeterd, dat naar verwachting alle gesignaleerde knelpunten tot het verleden zullen behoren. Op grond hiervan besloot de Rekenkamer geen bezwaar te maken. De Rekenkamer zal in 1998 opnieuw aandacht besteden aan het financieel beheer bij de bewakingskosten burgerluchthavens. Mocht daaruit blijken dat er onvoldoende vorderingen zijn gemaakt bij de implementatie en *de werking* van de maatregelen dan zal de Rekenkamer opnieuw overwegen bezwaar te maken.

Het Ministerie van Justitie heeft de aangekondigde maatregelen ter verbetering van het M en O-beleid bij de Reclassering volgens plan uitgevoerd, zodat daarmee de nog resterende tekortkomingen zijn opgeheven.

De Rekenkamer constateerde dat het Ministerie van Justitie voor wat betreft het overboeken en uitbetalen van niet genoten vakantieverlof een van het ARAR¹ afwijkende regelgeving hanteert. De Rekenkamer verzocht de minister dan ook de regelgeving op korte termijn in overeenstemming te brengen met het ARAR en erop toe te zien dat de regelgeving op juiste wijze wordt toegepast.

In haar reactie kondigt de minister maatregelen aan om de regelgeving van het Ministerie van Justitie zo spoedig mogelijk in overeenstemming te brengen met het ARAR. Verder wordt de gedragslijn binnen dit departement ten aanzien van de uitbetaling van vakantieverlof nader geëxpliciteerd.

¹ ARAR = Algemeen Rijksambtenarenreglement.

1 INLEIDING

Het Ministerie van Justitie is te typeren als een ministerie met voornamelijk transactie-uitgaven. De taken van het ministerie hangen samen met de verantwoordelijkheid voor de wetgeving op het terrein van het burgerlijk recht, voor de organisatie van de rechtspraak in haar geheel en voor de hele strafrechtketen (wetgeving, preventie, opsporing, berechting en ten uitvoerlegging van opgelegde straffen).

Onder het Ministerie van Justitie ressorteren drie agentschappen, te weten: de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De IND is belast met de behandeling van verzoeken om toelating en verblijf op grond van de Vreemdelingenwet en met de behandeling van verzoeken om naturalisatie op grond van de Rijkswet op het Nederlander-schap. De DJI is belast met de zorg voor een veilige, doelmatige en menswaardige tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen. Het CJIB draagt zorg voor de incasso van sancties en strafrechtboetes, alsmede bepaalde OM-transacties. Tevens is het CJIB belast met de inning van de gelden uit hoofde van ontnemingsvorderingen en de executie van boetevonnissen waarbij conservatoir beslag is gelegd. Voorts geeft het CJIB uitvoering aan de wet Terwee en verzorgt het de inning van naheffingsaanslagen vanwege onbetaalde parkeerbelastingen. Met ingang van 1998 heeft ook het Korps Landelijke Politiediensten de agentschapsstatus gekregen.

De agentschappen IND en DJI voerden tot en met 1996 nog het verplichtingen-/kasstelsel. Met ingang van 1997 voeren ook deze agentschappen het (verplichte) stelsel van baten en lasten.

In de rekening 1997 van het Ministerie van Justitie zijn uitgaven verantwoord tot een bedrag van f 6,5 miljard en ontvangsten van f 1,1 miljard. De grootste uitgaven werden verricht door de Dienst Rechtspleging (f 1,6 miljard) en door het agentschap Dienst Justitiële Inrichtingen (f 1,6 miljard). Voorts is er sprake van overdrachtsuitgaven aan het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (f 1,2 miljard) en aan de Stichting Reclassering Nederland (f 183,8 miljoen). Van de in de rekening verantwoorde ontvangsten werd circa 72 % (f 778,6 miljoen) verantwoord door de Dienst Rechtspleging. Het betreft inkomsten uit boeten, transacties en griffierechten. De overige ontvangsten betreffen voornamelijk opbrengsten van de Politie (f 63,9 miljoen bewakingskosten en f 121,0 miljoen diverse ontvangsten van het Korps Landelijke Politiediensten).

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1997 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Justitie. Punten die vorig jaar reeds aan de orde kwamen in het rechtmatigheidsonderzoek en dit jaar wederom aandacht kregen zijn: de bewakingskosten burgerluchthavens (bezwaaronderzoek), de administratieve organisatie en de accountantscontrole en het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O) bij de Reclassering (vervolgonderzoeken). Daarnaast besteedde de Rekenkamer aandacht aan de implementatie in de administratieve organisatie van de richtlijnen voor Europese aanbesteding. De Rekenkamer heeft over onderdelen van dit onderzoek met de minister van Justitie gecorrespondeerd. Haar reactie is in dit rapport verwerkt.

Het rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is gewijd aan het financieel beheer. In hoofdstuk 3 wordt aandacht besteed aan het

uitgevoerde bezwaaronderzoek. In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording 1997 en die van de agentschappen van het Ministerie van Justitie. Het rapport sluit af met overzichten van geconstateerde fouten en onzekerheden.

De Rekenkamer rapporteert in het Algemeen gedeelte van deze bundel rijksbreed over de aanpak van de millenniumproblematiek, de voorbereiding van de invoering van de euro, het integriteitsbeleid en over het vervolgonderzoek Informatievoorziening en kengetallen.

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Accountantscontrole

In voorgaande jaren heeft de Rekenkamer gerapporteerd over tekortkomingen in de accountantscontrole bij het Ministerie van Justitie. Op grond daarvan is in het rechtmatigheidsonderzoek 1996 een bezwaaronderzoek uitgevoerd naar de accountantscontrole. Een van de maatregelen die de Accountantsdienst (AD) in 1996 heeft genomen is het in uitvoering nemen van het project management-impuls AD. Doel van dit project was het verkrijgen van een stabiele en degelijke organisatie van de AD, die waarborgen moest bieden voor een goed verlopend controleproces in de komende jaren. Onderdeel van het project waren een vernieuwd personeelsbeleid, wijzigingen in de organisatiestructuur en veranderingen in de aanpak en uitvoering van de controle.

Inmiddels heeft het project management-impuls AD geleid tot een groot aantal personele wisselingen. Voorts is de kwaliteit van de planningsmemoranda en de controleprogramma's ten opzichte van vorig jaar verder verbeterd. De uitvoering van de AD-controle 1997 is conform planning gerealiseerd.

De AD van het Ministerie van Justitie heeft een goedkeurende verklaring afgegeven bij de financiële verantwoording 1997 van het departement en van de agentschappen Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND), Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De Rekenkamer stelde vast dat de departementale accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording. Haar oordelen zijn dan ook mede op basis van de AD-rapportages tot stand gekomen. De Rekenkamer stelde vast dat de AD de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen in de controle heeft betrokken.

2.2 Administratieve organisatie

De Rekenkamer voerde in het rechtmatigheidsonderzoek 1996 een bezwaaronderzoek uit naar de AO van het gehele ministerie. De Rekenkamer concludeerde destijds dat, zowel bij het bestuursdepartement als bij de decentrale diensten, over het geheel genomen toereikende maatregelen waren getroffen om de noodzakelijke verbeteringen in de AO te realiseren. In 1996 schoot de kwaliteit van de administratieve organisatie echter nog op een groot aantal punten tekort. Deze hadden met name betrekking op:

- de wijze waarop de verplichtingenadministratie werd gevoerd;
- de administratieve organisatie rond de salarisuitgaven en daaraan gerelateerde ontvangsten;
- de administratieve organisatie rond de uitgaven inzake de beveiligingskosten luchthavens;
- de M en O-problematiek bij de reclassering;

- het financieel beheer bij het bestuursdepartement;
- de administratieve organisatie rond de ontvangsten van het Korps Landelijke Politiediensten;
- de implementatie van de Europese aanbestedingsrichtlijnen en de administratieve organisatie rond een aantal ontvangstenstromen bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

In het rechtmatigheidsonderzoek 1997 heeft de Rekenkamer in een vervolgonderzoek opnieuw aandacht besteed aan de administratieve organisatie bij het Ministerie van Justitie.

Naar het financieel beheer bij de bewakingskosten luchthavens heeft de Rekenkamer een bezwaaronderzoek uitgevoerd (zie hoofdstuk 3). Voorts zijn afzonderlijke vervolgonderzoeken uitgevoerd naar de administratieve organisatie bij het KLPD (zie paragraaf 2.3) en het M en O-beleid bij de reclassering (paragraaf 2.5).

De Rekenkamer constateerde dat de Directie Financieel Economische Zaken (DFEZ) ten behoeve van een duurzame verbetering en beheersing van de kwaliteit van de administratieve organisatie een aantal instrumenten heeft ontwikkeld, te weten:

- een AO-statuut;
- een model onderhoudsplan AO;
- een model auditplan AO en een AO-brochure «Helder toezicht op de beheersing en besturing van de administratieve organisatie».

Op dit moment hebben vrijwel alle organisatieonderdelen (concept-) onderhoudsplannen opgesteld. De beschikbare capaciteit voor het onderhoud is in de meeste gevallen voldoende. Alleen bij DAZB vormt de beschikbare capaciteit nog een probleem. Bovendien dient nog een nadere invulling te worden gegeven aan de faciliterende taak die DAZB op het gebied van de AO/IC ten aanzien van de beleidsdirecties heeft. In opzet is hiermee een toereikend instrumentarium ontwikkeld om de AO blijvend op een voldoende niveau te houden.

Voorts constateerde de Rekenkamer dat het financieel beheer bij het bestuursdepartement nog steeds onvoldoende ordelijk en controleerbaar is. Met name de wijze waarop de verplichtingenadministratie wordt gevoerd is nog steeds niet verbeterd. De AD heeft daarom bij haar controle van de financiële verantwoording aanvullende werkzaamheden moeten verrichten om alsnog de gewenste zekerheid te verkrijgen. Ook het contractenbeheer, de tijdige registratie van facturen, de factuurcontrole en de procedures rond de verwerking van mutaties inzake de personele uitgaven zijn onvoldoende. Omdat het integrale management nog onvoldoende invulling geeft aan zijn verantwoordelijkheid voor het financieel beheer, zijn de eind 1996 beschreven en geactualiseerde AO-procedures nog onvoldoende geïmplementeerd. Ook heeft de control-functie van de Dienst Algemene Zaken Bestuursdepartement (DAZB) nog onvoldoende inhoud, met name op het gebied van de coördinatie van de AO en interne controle (IC).

De administratieve organisatie rond de personele uitgaven en de daaraan gerelateerde ontvangsten is bij vrijwel alle diensten van het ministerie nog steeds onvoldoende. Zo ontbreekt veelvuldig functiescheiding tussen invoer en fiattering van mutaties en wordt de controle op de juiste verwerking aan de hand van de terugkoppelingsoverzichten niet of niet tijdig uitgevoerd.

De tekortkomingen bij de IND inzake de administratieve organisatie rond de ontvangsten uit hoofde van leges waren in 1997 nog aanwezig, maar zijn inmiddels opgelost. In 1997 zijn twee projecten opgestart, één voor de leges uit hoofde van verzoeken tot naturalisatie en één ten behoeve van

de leges inzake verblijfsvergunningen. Deze projecten hebben geresulteerd in toereikende oplossingen, die binnenkort zullen zijn geïmplementeerd.

Bij het agentschap DJI is de toereikendheid van het financieel beheer bij de verschillende inrichtingen sterk wisselend. Bij een aantal inrichtingen is geen sprake van een ordelijk en controleerbaar financieel beheer. Dit wordt in grote mate veroorzaakt door een gebrek aan kennis bij de financiële medewerkers, met name wat betreft het voeren van een administratie op basis van baten en lasten. Dit leidde tot sterke vertraging bij de oplevering van de openingsbalans, een niet betrouwbare tussentijdse resultaatbepaling op centraal en decentraal niveau en problemen bij het opstellen van de financiële verantwoording over 1997.

Het grootste knelpunt bij de DJI vormt de beheersing van de ontvangsten uit hoofde van gedetineerdenarbeid. Als gevolg hiervan bestaat onzekerheid over de volledigheid van de ontvangsten (f 6,8 miljoen).

Bij het agentschap CJIB staat het financieel beheer onder druk, mede als gevolg van de sterke groei die het agentschap doormaakt. Met name het tijdig beschrijven en actualiseren van procedures verdient aandacht.

Overige tekortkomingen betreffen de registratie van facturen, de naleving van de procedures met betrekking tot het bestellen en het afgeven van prestatieverklaringen, de beheersing van de deurwaarderskosten, de administratie van projecten en de procedures die de volledigheid van de aangeleverde vonnissen inzake Plukze en Terwee moeten waarborgen.

De «Eindrapportage toetsing verbetering financieel beheer arrondissementen» van eind september 1997 vormde de afsluiting van het project «Verbetering financieel beheer Arrondissementen». Ten behoeve van de consolidatie, de verdere uitbouw en de structurele inbedding van hetgeen tot nu toe is bereikt, is een «Plan van aanpak structurele inbedding financieel beheer arrondissementen» opgesteld dat voorziet in een verdere versterking van de interne controlefunctie en een onderhoudsorganisatie op lokaal niveau. Voorts is een «set kwaliteitsindicatoren AO» voor de arrondissementen opgesteld, die de AO-kaders en -richtlijnen bevatten voor de meest risicovolle bedrijfsprocessen in de rechterlijke organisatie.

Ondanks het uitgevoerde verbetertraject constateerde de AD dat de structurele inbedding en de werking van een aantal procedures nog vaak onvoldoende is. De belangrijkste tekortkomingen betreffen onvoldoende primaire registratie van facturen en contracten, onvoldoende werking van de procedures gericht op de volledige en juiste verwerking van processen-verbaal, onvoldoende interne controle op de juistheid van de verantwoordde griffierechten en het niet naleven van de voorschriften met betrekking tot het beheer van vorderingen en schulden.

In het rapport bij de financiële verantwoording 1996 stelde de Rekenkamer vast dat de regelgeving rond de Europese aanbestedingen niet altijd correct was toegepast. Het ministerie zou vanaf september 1997 audits uitvoeren om te toetsen in hoeverre de aan de Europese regelgeving aangepaste procedures inmiddels bij de aanbestedende diensten zijn geïmplementeerd en worden nageleefd.

Uit deze audits bleek dat de implementatie van de Europese aanbestedingsvoorschriften nog beperkt is, waardoor het Ministerie van Justitie risico's loopt. Vooral bij de grotere aanbestedende diensten blijkt het aspect «samenvoeging van soortgelijke opdrachten» onvoldoende gerealiseerd.

Als gevolg van de nog zwakke AO/IC rond de Europese aanbestedingsrichtlijnen is het in 1997 voorgekomen dat niet in alle daarvoor in aanmerking komende gevallen Europees is aanbesteed. In totaal is

hierdoor een bedrag van f 14,3 miljoen onrechtmatig. Voorts heeft de AD niet in alle gevallen zekerheid kunnen verkrijgen over de juiste toepassing van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Hierdoor bestaat voor een bedrag van f 31,9 miljoen onzekerheid over de rechtmatigheid.

De Rekenkamer concludeert dat in 1997 een aantal instrumenten zijn ontwikkeld om de AO op een voldoende niveau te houden. Verder zijn in 1997 voor een aantal tekortkomingen in de AO in opzet toereikende maatregelen getroffen, waarvan de werking, gelet op de datum van invoering, nog niet kon worden vastgesteld.

Met betrekking tot de in 1996 nog bestaande knelpunten inzake het financieel beheer bij het bestuursdepartement, de wijze waarop de verplichtingenadministratie wordt gevoerd, de procedures rond de personele uitgaven en de implementatie van de Europese aanbestedingsrichtlijnen, viel in 1997 nauwelijks verbetering te constateren. Bij deze punten gaat het met name om een juiste en consequente uitvoering van procedures en interne controlemaatregelen. Medewerkers en managers dienen zich daarom meer bewust te worden van de risico's die ontstaan bij een niet adequate uitvoering.

De Rekenkamer beveelt de minister daarom aan erop toe te zien dat de AO-onderhoudsplannen, alsmede de AO-audits tijdig worden opgesteld en uitgevoerd en te bewerkstelligen dat het lijnmanagement de uitvoering ervan onderschrijft en ondersteunt en zich in hun gedrag richting medewerkers stimulerend en motiverend opstelt voor wat betreft de naleving van AO-procedures en interne controlemaatregelen.

In haar reactie gaat de minister met name in op de volgende knelpunten:

- financieel beheer bestuursdepartement.
De minister zegt toe op zeer korte termijn maatregelen te nemen om de problematiek bij de DAZB op te lossen.
- administratieve organisatie personele uitgaven en ontvangsten.
De minister geeft aan dat in het kader van de planning- en control-cyclus de adequate uitvoering van de procedures en intern de controlemaatregelen door de medewerkers en managers bij de decentrale diensten met grote nadruk aan de orde zal komen.
- Europese aanbestedingsrichtlijnen.
Volgens de bewindsvrouw betreft de nog resterende problematiek met name het treffen van zodanige administratief-organisatorische voorzieningen, dat op het niveau van de afzonderlijke aanbestedende diensten tijdig betrouwbare en op basis van gelijksoortigheid gerangschikte informatie beschikbaar is over alle voorgenomen leveringen, diensten en werken, zodat de voorgeschreven aggregaties kunnen plaatsvinden. Zij merkt vervolgens op dat inmiddels een stuurgroep is ingesteld die voorstellen ter verbetering zal doen. Deze voorstellen betreffen het vaststellen van de «Aanwijzingen voor de aanbestedingspraktijk», het geven van aanwijzingen voor de eindejaarsproblematiek, het opnemen van inkoopplannen in de aanschrijving jaarplannen 1999 als basis voor inkoopmanagement, en het vaststellen van een inkoopplan door de afzonderlijke aanbestedende diensten voor 1 juli 1998.
- AO-instrumenten.
De minister laat weten dat de opstelling van de onderhoudsplannen en auditplannen onderdeel is geworden van de planning- en control-cyclus. Directie FEZ zal ervoor zorgdragen dat ten behoeve van het bestuursdepartement de procedures nadrukkelijk onder de aandacht van het management worden gebracht. De Rekenkamer zal de uitvoering van deze maatregelen met aandacht volgen en zondig zal zij overwegen bezwaar te maken.

2.3 Administratieve organisatie Korps Landelijke Politiediensten

In het rechtmatigheidsonderzoek 1997 heeft de Rekenkamer onderzocht in hoeverre het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) uitvoering heeft gegeven aan de in het plan van aanpak opgenomen maatregelen om de tekortkomingen in de administratieve organisatie op te heffen.

Het plan van aanpak voor de verbetering van de administratieve organisatie bevatte drie mijlpalen. De eerste mijlpaal, het beschrijven en vastleggen van de belangrijkste processen, was reeds tijdens het rechtmatigheidsonderzoek 1996 afgerond. De tweede mijlpaal, het divisie-specifiek maken van de AO-beschrijvingen en implementatie bij de divisies, diende op 1 september 1997 gereed te zijn. De derde mijlpaal betrof een toets op de implementatie van de processen bij de divisies. Deze mijlpaal diende op 1 november 1997 te zijn afgerond.

De Rekenkamer constateerde dat het KLPD veel inspanningen heeft verricht om de tekortkomingen in de administratieve organisatie weg te nemen en de mijlpalen volgens het plan van aanpak te realiseren. De implementatie van de divisie-specifieke processen conform mijlpaal twee was echter eind 1997 nog niet geheel gerealiseerd. Zo waren er nog tekortkomingen ten aanzien van de processen rond de activa-administratie, het debiteurenbeheer en de inkoopprocessen bij de divisie Logistiek, en de processen rondom de ontvangsten. Wel is begin november, conform mijlpaal drie een toets uitgevoerd op de implementatie van de processen bij de divisies. Het KLPD heeft de bevindingen uit de toets verwerkt in een bijgesteld plan van aanpak dat moet garanderen dat de resterende knelpunten in de loop van 1998 worden weggenomen. Voorts heeft het KLPD een onderhoudsplan voor 1998 opgesteld en worden in het eerste kwartaal van 1998 AO-audits uitgevoerd.

Hoewel de Rekenkamer het betreurt dat met name mijlpaal twee eind 1997 nog niet volledig was gerealiseerd, is zij van mening dat het KLPD in opzet voldoende maatregelen heeft getroffen om uiteindelijk te komen tot een adequate beheersing van de administratieve organisatie.

De Rekenkamer beveelt de minister daarom aan erop toe te zien dat het bijgestelde plan van aanpak voortvarend wordt uitgevoerd. Tevens beveelt zij aan toe te zien op tijdige uitvoering van het onderhoudsplan 1998 en de AO-audits en te bewerkstelligen dat het lijnmanagement de uitvoering ervan onderschrijft en ondersteunt. Tot slot vraagt de Rekenkamer nog aandacht voor de knelpunten bij de opstelling van de openingsbalans, waarbij naast de activa ook tijdig de overige balansposten voldoende aandacht dienen te krijgen.

In haar reactie schrijft de minister dat het KLPD hoge prioriteit zal blijven geven aan de maatregelen om de resterende knelpunten op te heffen. De tekortkomingen in de werking van de AO/IC worden, samen met de daarbij behorende verbeterpunten, opgenomen in de management-afspraken tussen de Korpschef en de divisiechef. Tevens deelt de minister mede dat in het eerste kwartaal 1998 bij het KLPD een AO-audit is uitgevoerd waarin onder meer de opzet en het bestaan van de AO/IC is beoordeeld.

Verder geeft de minister aan dat zij de zorg van de Rekenkamer over de openingsbalans deelt. Bij het opstellen van de openingsbalans zal, volgens de bewindsvrouw, bij de waardebepaling van de activa onder meer worden meegenomen:

- de luchtvloot en vaartuigen. De uitkomsten hiervan zijn inmiddels ter goedkeuring voorgelegd aan de directeurs AD en FEZ;

- de voertuigen, verbindingen, automatisering en overige activa. Deze waardebeoordeling is inmiddels beschikbaar.

Tot slot zegt de minister toe dat de directie FEZ zal toezien op de juiste en tijdige uitvoering van een stelsel van maatregelen dat in opzet een adequate beheersing van de AO/IC bij het KLPD mogelijk moet maken. Als maatregelen noemt de minister het opstellen van een onderhoudsplan, de opname van de resultaten van de AO-audit en de bevindingen van de accountantscontrole in de periodieke managementrapportages. De Rekenkamer zal de uitvoering van deze maatregelen met aandacht volgen.

2.4 Automatisering

De EDP Audit Pool (EAP) heeft in 1997 een onderzoek verricht naar de verwerkingsorganisatie van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De belangrijkste bevindingen en aanbevelingen betroffen:

- de noodzaak van de uitvoering van een afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyse;
- de verbetering van de interne regelgeving met betrekking tot de informatiebeveiliging;
- de aanscherping van de toegangsbeveiliging;
- de regelmatige beoordeling en analyse van de logging en de managementrapportage daarover.

Het CJIB is begonnen met de invoering van de aanbevelingen, de voortgang is echter nog beperkt.

De Quality Assurance groep Decentrale Financiële Systemen (QA-DFS) heeft begin januari 1998 advies uitgebracht bij de afronding van het migratietraject van SAP/R2 naar SAP/R3. De QA-DFS concludeerde dat er, onder voorwaarden, geen belangrijke bezwaren bestonden tegen de afronding van het migratieproject.

De Rekenkamer dringt er, evenals de AD, op aan alle aanbevelingen van de QA-DFS uit te voeren.

Eind 1996 heeft het Ministerie van Justitie gerapporteerd aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken over de voortgang van de implementatie van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksoverheid (VIR). De AD heeft vastgesteld dat de in deze rapportage genoemde aandachtspunten nog niet zijn gerealiseerd. In deze rapportage wordt de verwachting uitgesproken dat per 1 januari 1999 volledig zal worden voldaan aan het VIR. Op basis van een globale beoordeling van de stand van zaken begin 1998 bij de departementsonderdelen meent de AD dat deze verwachting dient te worden bijgesteld.

De Rekenkamer onderschrijft het advies van de AD om met name bij de evaluatie van het beveiligingsbeleid aandacht te schenken aan de oorzaken en knelpunten die ten grondslag liggen aan het achterwege blijven van de implementatie en deze op te heffen.

2.5 Misbruik en oneigenlijk gebruik bij de reclassering

De Rekenkamer onderzocht in het rechtmatigheids-onderzoek 1997 de voortgang en de stand van zaken bij de uitvoering van het programma van maatregelen ter verbetering van het M en O-beleid bij de reclassering.

De Rekenkamer constateerde dat het programma van maatregelen volgens de planning is uitgevoerd. Zo zijn voor het subsidiejaar 1997 producten vastgesteld die de basis zullen vormen voor de subsidieafrekening 1997. Met de vaststelling van deze producten is tevens een basis gelegd voor een voldoende meetbare en betrouwbare productiever-

antwoording. De productiecijfers over 1997 worden dan ook van een goedkeurende accountants-verklaring voorzien. Voorts constateerde de Rekenkamer dat de afrekensystematiek en het daarbij behorende sanctiebeleid nader zijn uitgewerkt en gepreciseerd en dat de achterstanden in de subsidieafrekeningen zijn weggewerkt. Daarmee zijn de nog resterende tekortkomingen in het M en O-beleid opgeheven.

2.6 Verrekening vakantieverlof

In het rechtmatigheidsonderzoek 1997 heeft de Rekenkamer in het kader van het onderzoek naar de administratieve organisatie en het financieel beheer, mede naar aanleiding van kritische opmerkingen van de AD, in het bijzonder aandacht besteed aan de toepassing van de regelgeving rondom aanspraken vakantieverlof. Het gaat hierbij om de toepassing van de regelgeving voor het overboeken en het afkopen van niet genoten vakantieaanspraken. Deze regelgeving is vastgelegd in de artikelen 22 tot en met 26 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR).

Sinds 1 januari 1992 is, op grond van artikel 23, lid 7 van het ARAR, overboeking van niet genoten vakantieverlof naar het volgende kalenderjaar aan een maximum gebonden, met als doel te voorkomen dat zogenaamde verlofstuwmeren ontstaan. In individuele gevallen kan het bevoegd gezag op grond van artikel 23, lid 8, toestaan dat hiervan wordt afgeweken.

De Rekenkamer constateerde dat het Ministerie van Justitie met betrekking tot het overboeken van niet genoten vakantieverlof een van het ARAR afwijkende regeling hanteert, welke is opgenomen in het handboek Rechtspositie van het Ministerie van Justitie. Omdat het handboek Rechtspositie een algemeen karakter draagt, kan niet worden gesproken over uitzonderingen voor individuele gevallen zoals in het ARAR genoemd. Voor deze afwijkende regelgeving bestaat derhalve geen rechtsgrond.

Op deze wijze kan circa vijf keer zoveel vakantieverlof worden overgeboekt dan volgens het ARAR is toegestaan, met als gevolg dat er nog steeds verlofstuwmeren bestaan en worden opgebouwd.

Overigens constateerde de Rekenkamer dat de minister van Binnenlandse Zaken hierover reeds in 1993 een brief aan de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Justitie heeft gestuurd met het dringend verzoek het justitiebeleid op het gebied van de verlofstuwmeren te herzien, nadat was geconstateerd dat Justitie handelt in strijd met de formele voorschriften, in casu het ARAR. Dit is niet gebeurd.

Uitbetaling van niet genoten vakantieverlof is uitsluitend mogelijk op grond van artikel 24 van het ARAR, namelijk indien de ambtenaar op de datum van zijn ontslag nog aanspraak heeft op vakantie. In een enkel uitzonderlijk geval is afkoop van verlof mogelijk zonder dat er sprake is van ontslag, op grond van de overgangsbepalingen opgenomen in de BiZa-circulaire van 6 juli 1993, nr. AB93/U616. Daarbij dient dan aan de volgende voorwaarden te zijn voldaan:

- uitbetaling kan slechts betrekking hebben op uren behorend tot het verlofstuwmeer zoals dat op 1 januari 1992 bestond;
- uitbetaling kan eerst plaatsvinden na afloop van de (verlengde) afbouwperiode van ten minste 3 jaar, dat wil zeggen op zijn vroegst per 2 januari 1995 en
- er kan slechts eenmalig worden uitbetaald.

De Rekenkamer constateerde dat in 1997 zonder dat er sprake was van ontslag, aan 38 ambtenaren in totaal 7124 vakantie-uren, variërend van 3 tot 680 uur per geval, zijn uitbetaald. De uitbetaalde bedragen varieerden

van f 85 tot f 42 000 tot een totaal van circa f 350 000. In 32 gevallen was hierbij niet voldaan aan de voorwaarden inzake de afkoop van een deel van het verlofstuwmeer. Deze uitgaven (f 202 000) zijn dan ook in strijd met de rijksbrede regelgeving. In de overige gevallen heeft de Rekenkamer niet kunnen vaststellen of aan de voorwaarden is voldaan.

Voorts zijn in 1997 aan ten minste 98 ambtenaren die wel met ontslag waren gegaan meer verlofuren uitbetaald dan op grond van de juiste toepassing van het ARAR mogelijk zou zijn geweest. In 9 gevallen werd een ambtenaar ontslagen en direct weer in dienst genomen, uitsluitend om uitbetaling van verlof mogelijk te maken, waarbij voor een totaalbedrag van circa f 83 500,- werd uitbetaald. De hiermee gemoeide uitgaven zijn daarmee onjuist.

De Rekenkamer beveelt de minister aan de regelgeving zoals die in het handboek Rechtspositie is opgenomen op korte termijn, in overeenstemming te brengen met het ARAR en het uitbetalen van verlof zonder ontslag niet meer toe te staan. Voorts beveelt zij aan maatregelen te treffen om de bestaande verlofstuwmeren op te heffen en zo mogelijk tot terugvordering van in strijd met de rijksbrede regelgeving genoten uitkeringen over te gaan. Ten slotte dringt zij erop aan er nadrukkelijk op toe te zien dat de regelgeving op correcte wijze wordt toegepast.

In haar reactie onderschrijft de minister de bevindingen van de Rekenkamer grotendeels. Zij kondigt maatregelen aan om de regelgeving van het Ministerie van Justitie zo spoedig mogelijk in overeenstemming te brengen met het ARAR. De gedragslijn binnen dit departement ten aanzien van de uitbetaling van vakantieverlof wordt nader geëxpliciteerd. Ten slotte geeft zij aan de mogelijkheid van terugvordering te zullen overwegen in gevallen waarin (te kwader trouw) onjuist is gehandeld. De Rekenkamer zal de uitvoering van deze maatregelen met aandacht volgen.

2.7 Bestemmingsreserves Dienst Justitiële Inrichtingen

Sinds 1 januari 1997 voert DJI haar administratie volgens het baten- en lastenstelsel. De overgang naar het systeem van baten en lasten heeft ertoe geleid dat in de openingsbalans van het agentschap onder de post bestemmingsreserve een bedrag van f 97,7 miljoen is verantwoord. Dit bedrag dient in 1998 nog nader te worden geanalyseerd en zal tot een correctie aanleiding geven. Naar aanleiding van deze problematiek is er in overleg met het kerndepartement eenmalig voor gekozen het resultaat in 1997 op nihil te bepalen.

Daarnaast kan DJI geen inzicht verschaffen in het gerealiseerde deel van de voor capaciteitsuitbreiding ontvangen projectgelden. De gelden die hiervan nog niet tot besteding zijn gekomen worden via de rekening-courant met de Rijkshoofdboekhouding van het Ministerie van Financiën overgeheveld ten gunste van 1998. Omdat onzekerheid bestaat over de omvang van dit bedrag is er voor gekozen de bestemmingsreserve te verhogen met het saldo van de bij de begroting toegewezen gelden ten behoeve van capaciteitsuitbreiding en de overdrachten aan de Rijksgewebouwendienst. De (gewenste) samenstelling van de bestemmingsreserve wordt op dit moment onderzocht.

De onzekerheid die als gevolg hiervan bestaat, bedraagt maximaal f 9 miljoen en blijft daarmee binnen de tolerantie.

De Rekenkamer beveelt de minister aan erop toe te zien dat het onderzoek naar de bestemmingsreserve voortvarend wordt uitgevoerd. Voorts beveelt zij aan zonedig aanvullende maatregelen te nemen om de administratie bij de DJI zodanig te verbeteren dat deze problemen zich in 1998 niet meer voordoen.

2.8 Versnelling van de verantwoordingsprocedure

In het kader van de versnelling van de verantwoordingsprocedure 1997 heeft de Rekenkamer besloten het rapport bij de financiële verantwoording 1997 uiterlijk 4 juni 1998 te publiceren. De versnelling van de verantwoordingsprocedure is conform de afspraak gerealiseerd.

3 BEZWAARONDERZOEK FINANCIËEL BEHEER BEWAKINGSKOSTEN BURGERLUCHTHAVENS

3.1 Inleiding

Het Ministerie van Justitie is verantwoordelijk voor de beveiliging van de Nederlandse burgerluchthavens. De Koninklijke Marechaussee (KMar) van het Ministerie van Defensie is belast met de uitvoering van de beveiligingstaak. Een groot deel van de werkzaamheden is uitbesteed aan een externe beveiligingsdienst. De uitgaven hiervoor komen ten laste van de begroting van het Ministerie van Justitie (artikel 02.11 Personeel en materieel overige diensten) en zullen voor 1997 uitkomen op circa f 78 miljoen.

De Rekenkamer rapporteert sinds 1995 over de onzekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven voor de beveiliging van burgerluchthavens. Deze onzekerheid vloeit voort uit:

- tekortkomingen bij de controle door de KMar op de aanwezigheid van het externe bewakingspersoneel;
- onvoldoende documentatie van de maandelijkse aanvragen, de aanpassingen op deze aanvragen en de daaruit voortvloeiende dagelijkse planning voor het bewakingspersoneel;
- het ontbreken van een goede analyse van de afwijkingen tussen aanvraag en planning, waardoor er jaarlijks sprake is van een niet verklaard verschil tussen aangevraagde en gerealiseerde uren.

De Rekenkamer besloot daarom in het rechtmatigheidsonderzoek 1997 een bezwaaronderzoek uit te voeren naar het financieel beheer bij de bewakingskosten burgerluchthavens. Het onderzoek richtte zich op de toereikendheid van de door de minister getroffen maatregelen om de gesignaleerde tekortkomingen op te heffen.

3.2 Bevindingen

De Rekenkamer constateerde dat het ministerie pas in de tweede helft van 1997 daadwerkelijk maatregelen heeft getroffen om de nog steeds bestaande tekortkomingen in de administratieve organisatie (AO) op te heffen, nadat de Accountantsdienst (AD) hierover naar aanleiding van tussentijdse controles negatief had gerapporteerd. Zo constateerde de AD onder meer dat de KMar vanaf oktober 1996 geen prestatieverklaringen meer had afgegeven en dat de daarvoor benodigde voorbereidende en controlerende werkzaamheden niet waren uitgevoerd. Naar aanleiding hiervan besloot het ministerie om:

- de nog niet uitgevoerde voorbereidende en controlerende werkzaamheden over de periode oktober 1996 tot en met september 1997 alsnog te laten verrichten en
- voor de gesignaleerde knelpunten oplossingen te zoeken en vast te leggen in AO-procedures.

Op 1 oktober 1997 is een nieuwe AO, in de vorm van het Handboek Vastleggingen Beveiligingsproces, ingevoerd en na enkele aanpassingen op 1 november 1997 definitief in werking getreden. In opzet is hiermee

een toereikende werkwijze geïmplementeerd die de gesignaleerde tekortkomingen wegneemt. De werking van de nieuwe AO is in februari nogmaals getoetst. Hierbij is met name de wijze waarop het toezicht van de KMar op de aanwezigheid van het externe bewakingspersoneel wordt uitgevoerd getoetst. Geconstateerd werd dat een consequente uitvoering van de toezichtsfunctie nog wel de nodige aandacht behoeft. Inmiddels is hiervoor door de KMar extra capaciteit toegezegd.

De KMar heeft over 1997 een verificatieprogramma uitgevoerd, waarbij achteraf alsnog de vereiste werkzaamheden en controles op de gedeclareerde uren hebben plaatsgevonden. Hierdoor is de onzekerheid over 1997 uiteindelijk beperkt gebleven tot circa f 0,7 miljoen.

De situatie zal in 1998 verder verbeteren na invoering van het nieuwe contract met de beveiligder dat op 24 februari 1998 door de minister is getekend. In het nieuwe contract zijn ten opzichte van de huidige overeenkomst een groot aantal aanpassingen aangebracht. Deze moeten leiden tot een andere werkwijze die de nog bestaande knelpunten opheffen, dan wel tot een verdere verbetering ten opzicht van de huidige situatie leiden. De belangrijkste aanpassingen hebben betrekking op:

- een aangepaste wijze van planning van de operationele werkzaamheden (voorheen deed de beveiligder de planning zelf, nu gaat de KMar dit doen), waardoor met behulp van het nieuwe planningssysteem de geleverde prestatie (aanwezigheid) op eenvoudiger en betrouwbaarder wijze kan worden vastgesteld;
- een aangepaste wijze van facturering door de externe beveiligder, gekoppeld aan een gewijzigde vergoedingssystematiek;
- een verklaring van de externe accountant van de beveiligder met betrekking tot de geleverde en gedeclareerde uren;
- het door de KMar steekproefsgewijs toetsen van de kwaliteit van de geleverde werkzaamheden.

Het conceptcontract van 5 december 1997 is door de AD beoordeeld op aspecten van controleerbaarheid, gerelateerd aan de bestaande knelpunten van het huidige contract.

De opmerkingen van de AD zijn door de beleidsdirectie meegenomen in de verdere afwikkeling van de contractbesprekingen. Mede op verzoek van de AD zijn de in het contract opgenomen eisen voor het factureringsproces en de eisen voor de door de KMar uit te voeren controlewerkzaamheden met betrekking tot het factureringsproces nog eens afzonderlijk vastgelegd in een controleprotocol.

Voorafgaande aan de daadwerkelijke invoering van het contract moet nog een groot aantal werkzaamheden worden uitgevoerd. Hiervoor is een projectgroep gevormd die de nog uit te voeren activiteiten moet opstarten en ondersteunen, alsmede de voortgang hiervan zal bewaken. De projectgroep heeft hiervoor een plan van aanpak opgesteld. Uiterlijk 1 september 1998 moet volledig conform het nieuwe contract worden gewerkt.

3.3 Conclusie

De Rekenkamer concludeert dat het ministerie voor 1997 toereikende maatregelen heeft getroffen om de onzekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven voor de bewakingskosten burgerluchthavens zo veel mogelijk weg te nemen. De Rekenkamer is voorts van mening dat de situatie zich in 1998 in opzet zodanig verder zal verbeteren, dat naar verwachting alle gesignaleerde knelpunten tot het verleden zullen behoren. Op grond hiervan besloot de Rekenkamer geen bezwaar te maken. Wel zal de Rekenkamer in het rechtmatigheidsonderzoek 1998

opnieuw aandacht besteden aan het financieel beheer bij de bewakingskosten burgerluchthavens. Mocht daaruit blijken dat er onvoldoende vorderingen zijn gemaakt bij de implementatie en de werking van de maatregelen dan zal de Rekenkamer opnieuw overwegen bezwaar te maken.

In haar reactie gaf de minister aan dat één van de voorwaarden die van groot belang is om de nieuwe werkwijze volgens het nieuwe contract te kunnen implementeren, de invulling van de decentrale planningsfunctie door de KMar is. Het Ministerie van Defensie heeft inmiddels, na intensief overleg, toegezegd gevolg te zullen geven aan de invulling van de decentrale planningsfunctie. Voorts merkte de minister nog op dat momenteel de laatste hand wordt gelegd aan een controleprotocol.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1997 van het Ministerie van Justitie is samengesteld (exclusief agentschappen). Daarvan is afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Met een tussen haakjes geplaatst bedrag, in de weergegeven overzichten, wordt een post aangeduid, meestal een ontvangstenpost, waarvan niet zeker is of deze het volledige bedrag weergeeft of een post waarvan het bedrag volgens de Rekenkamer te laag is en waarvan niet aan kan worden gegeven hoeveel te laag.

Overzicht 1. Bedragen van de rekening 1997, Ministerie van Justitie (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	6 700,1	6 544,4	1 082,5
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	6 700,1	6 492,8	1 082,5
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	51,6	0
Onvolledigheden ²			(8,7)

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 167,4 miljoen respectievelijk f 24,4 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

² Het tussen haakjes geplaatste bedrag duidt op onzekerheid over de volledigheid van dat bedrag.

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de overzichten in de bijlage. De fouten en onzekerheden in de uitgaven en ontvangsten hadden betrekking op drie uitgavenartikelen en een ontvangstenartikel.

Bij artikel U01.01 (Personeel en materieel ministerie) constateerde de Rekenkamer fouten als gevolg van het doen van onverschuldigde betalingen voor een bedrag van f 0,3 miljoen en als gevolg van ten onrechte niet Europees aanbesteden voor een bedrag van f 7,0 miljoen (zie ook paragraaf 2.2.8). Voorts bestond op dit artikel onzekerheid over de rechtmatigheid voor een bedrag van f 8,4 miljoen, als gevolg van tekortkomingen in de administratieve organisatie. De AD heeft niet

kunnen vaststellen of voor dit bedrag al dan niet terecht geen Europese aanbesteding heeft plaatsgevonden (zie ook paragraaf 2.2.8).

Bij artikel U01.09 (Diversen) constateerde de Rekenkamer fouten als gevolg van het doen van onverschuldigde betalingen voor een bedrag van f 0,5 miljoen en als gevolg van ten onrechte niet Europees aanbesteden voor een bedrag van f 4,4 miljoen (zie ook paragraaf 2.2.8). Voorts bestond op dit artikel onzekerheid over de rechtmatigheid voor een bedrag van f 6,4 miljoen, als gevolg van tekortkomingen in de administratieve organisatie, waarvan voor een bedrag van f 5,9 miljoen de AD niet heeft kunnen vaststellen of voor dit bedrag al dan niet terecht geen Europese aanbesteding heeft plaatsgevonden (zie ook paragraaf 2.2.8).

Bij artikel U06.01 (Personeel en materieel rechtspraak) constateerde de Rekenkamer fouten als gevolg van het doen van onverschuldigde betalingen voor een bedrag van f 3,9 miljoen en als gevolg van ten onrechte niet Europees aanbesteden voor een bedrag van f 2,3 miljoen (zie ook paragraaf 2.2.8). Ook waren uitgaven voor een bedrag van f 0,5 miljoen ondeugdelijk weergegeven. Voorts bestond op dit artikel onzekerheid over de rechtmatigheid voor een bedrag van f 17,7 miljoen, als gevolg van tekortkomingen in de administratieve organisatie, waarvan voor een bedrag van f 17,3 miljoen de AD niet heeft kunnen vaststellen of voor dit bedrag al dan niet terecht geen Europese aanbesteding heeft plaatsgevonden (zie ook paragraaf 2.2.8). Tot slot bestond onzekerheid over de deugdelijke weergaven voor een bedrag van f 0,2 miljoen.

Bij het ontvangstenartikel O 01.01 (Diverse ontvangsten ministerie) constateerde de Rekenkamer onzekerheid over de volledigheid voor een bedrag van f 8,7 miljoen, als gevolg van tekortkomingen in de administratieve organisatie. Het betreft onzekerheid over de volledigheid van te ontvangen gelden uit hoofde van het Algemeen Arbeidongeschiktheidsfonds (AAF).

4.2 Toelichting bij de rekening

De toelichting bij de rekening 1997 van het Ministerie van Justitie voldoet aan de eisen.

4.3 Saldibalans met toelichting

Jaarlijks beoordeelt de Rekenkamer een deel van de bedragen op de saldibalans. De bedragen die zij niet beoordeelt zijn samengesteld uit:

- de uitgaven en ontvangsten die de Rekenkamer al beoordeeld heeft bij het onderzoek van de rekeningen; deze zijn niet opnieuw beoordeeld bij het onderzoek van de saldibalans waar zij als post ontstaan;
- de bedragen die op tegenrekeningen staan; deze worden niet beoordeeld omdat ze geen inhoudelijke waarde hebben.

Van de overige bedragen onderzoekt de Rekenkamer of deze fouten of onzekerheden bevatten die haar tolerantiegrenzen overschrijden.

Overzicht 2 geeft het totaalbedrag van de saldibalans per 31 december 1997. Daarvan worden afgetrokken:

- het totaal van de niet-beoordeelde bedragen;
- het totaal van de bedragen waarvoor met redelijke zekerheid is vastgesteld dat deze geen fouten of onzekerheden bevatten.

Dit resulteert in een totaal van bedragen met fouten of onzekerheden die de tolerantiegrenzen overschrijden (belangrijke fouten en onzekerheden).

Bij «onvolledigheden» wordt een bedrag (som van) opgenomen hetgeen betrekking heeft op onzekerheid van de volledigheid van de verantwoorde bedragen.

Overzicht 2. Bedragen van de saldibalans per 31 december 1997, Ministerie van Justitie (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	17 802,5	17 802,5
Niet beoordeeld	14 076,3	6 168,7
Beoordeeld	3 726,2	11 633,8
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	3 723,9	11 633,8
Belangrijke fouten/onzekerheden	2,3	0

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de bijlage.

De Rekenkamer merkt een bedrag van f 2,3 miljoen op de post uitgaven buiten begrotingsverband aan als ondeugdelijke weergegeven, als gevolg van tekortkomingen in de administratieve organisatie. Het betreft voornamelijk uitgaven die ten onrechte buiten begrotingsverband zijn verantwoord.

De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen.

De Rekenkamer heeft apart aandacht besteed aan de in de toelichting bij de saldibalans opgenomen informatie over de afgerekende voorschotten en onderzocht of deze afrekeningen aan de eisen voldeden. In totaal is f 2 126 miljoen afgerekend. De Rekenkamer stelde vast dat deze afrekeningen aan de eisen voldeden.

4.4 Financiële verantwoording agentschap IND

De Immigratie en Naturalisatiedienst is een in 1994 ingesteld agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1997 bedroeg het totaal van de baten f 333,4 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 319,8 miljoen. Het voordelig resultaat over 1997 bedroeg f 13,6 miljoen. De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 6,1 miljoen en f 24,3 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1997 bedroegen f 98,1 miljoen.

De rekening van baten en lasten en de balans bevatten geen belangrijke fouten en onzekerheden. De toelichtingen voldeden aan de eisen.

4.5 Financiële verantwoording agentschap DJI

De Dienst Justitiële Inrichtingen is een in 1995 ingesteld agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1997 bedroeg het totaal van de baten f 1 670,7 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 1 670,7 miljoen. Het resultaat over 1997 was derhalve nihil (voor toelichting zie paragraaf 2.7). De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 52,1 miljoen en f 104,5 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1997 bedroegen f 514,3 miljoen.

De rekening van baten en lasten en de balans bevatten geen belangrijke fouten en onzekerheden. De toelichtingen voldeden aan de eisen.

4.6 Financiële verantwoording agentschap CJIB

Het Centraal Justitieel Incassobureau is een in 1996 ingesteld agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1997 bedroeg het totaal van de baten f 45,7 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 40,6 miljoen. Het voordelig resultaat over 1997 bedroeg f 5,1 miljoen. De totale kapitaal-uitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 3,2 miljoen en f 1,6 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1997 bedroegen f 22,0 miljoen.

De rekening van baten en lasten en de balans bevatten geen belangrijke fouten en onzekerheden. De toelichtingen voldeden aan de eisen.

4.7 Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording van het Ministerie van Justitie, waarin opgenomen de financiële verantwoordingen van de agentschappen IND, DJI en CJIB voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, respectievelijk de baten, lasten, kapitaaluitgaven en -ontvangsten, die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van het ministerie voldoet aan de eerste eis, met uitzondering van:

- een bedrag van f 0,5 miljoen in de rekening dat niet deugdelijk was weergegeven;
- een bedrag van f 2,3 miljoen in de saldibalans dat niet deugdelijk was weergegeven;
- een bedrag van f 0,2 miljoen in de rekening waarvan de juiste weergave onzeker was.

Aan de tweede eis, met uitzondering van:

- een bedrag van f 18,4 miljoen aan onrechtmatige uitgaven als gevolg van onverschuldigde betalingen dan wel niet Europees aanbesteden van contracten;
- een bedrag van f 32,5 miljoen aan uitgaven waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen als gevolg van tekortkomingen in de administratieve organisatie, waaronder het naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijnen;
- een bedrag van f 8,7 miljoen aan ontvangsten waarvan de Rekenkamer onzekerheid heeft over de volledigheid.

De financiële verantwoordingen van de agentschappen IND, DJI en CJIB voldoen aan eerstgenoemde eis. Aan de tweede eis voldoen deze verantwoordingen ook.

BIJLAGE

Overzicht 1a. Belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven 1997 (bedragen x 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden		reden	paragraaf
			debet	credit		
01.01	Personeel en materieel ministerie	212,6	0,3		Onrechtmatig, onjuist als gevolg van onverschuldigde betalingen	4,1
			7,0		Onrechtmatig, onjuist als gevolg van Europese aanbesteding	4,1/2.2.8
			8,4		Onrechtmatig, onjuist als gevolg van tekortkomingen in de administratieve organisatie	4.1/2.2.8
01.09	Diversen	977,0	0,5		Onrechtmatig, onjuist als gevolg van onverschuldigde betalingen	4,1
			4,4		Onrechtmatig, onjuist als gevolg van niet Europees aanbesteden	4.1/2.2.8
			6,4		Onzekerheid over de rechtmatigheid, als gevolg van tekortkomingen in de administratieve organisatie	4.1/2.2.8
06.01	Personeel en materieel rechtspraak	1 122,0	3,9		Onrechtmatig, onjuist als gevolg van onverschuldigde betalingen	4,1
			2,3		Onrechtmatig, onjuist als gevolg van niet Europees aanbesteden	4,1/2.2.8
			0,5		Ondeugdelijke weergave, onjuiste artikelbelasting	4,1
			17,7		Onzekerheid over de rechtmatigheid als gevolg van tekortkomingen in de administratieve organisatie	4,1/2.2.8
			0,2		Onzekerheid over de deugdelijke weergave als gevolg van tekortkomingen in de administratieve organisatie	4,1
Totaal fouten/onzekerheden			51,6			

Overzicht 1b. Belangrijke fouten en onzekerheden in de ontvangsten 1997 (bedragen x 1 miljoen)^{a)}

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
01.01	Diverse ontvangsten ministerie	37,6	(8,7)	Onzekerheid over de volledigheid als gevolg van tekortkomingen in de administratieve organisatie	4,1
Totaal onvolledigheden			(8,7)		

^{a)} Het tussen haakjes geplaatste bedrag duidt op onzekerheden over de volledigheid van de verantwoorde bedragen.

Overzicht 2. Belangrijke fouten en onzekerheden in de saldibalans 1997 (bedragen x 1 miljoen)

postnr.	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden		reden	paragraaf
			debet	credit		
5	Uitgaven buiten begrotingsverband	11,9	2,3		Ondeugdelijke weergave, verkeerde artikel belast	4,3
Totaal fouten en onzekerheden			2,3			

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1997 VAN HET MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Inhoud

	Samenvatting	115
1	Inleiding	115
2	Financieel beheer	116
2.1	Accountantscontrole	116
2.2	Administratieve organisatie	117
2.2.1	Uitvoering subsidieregelingen	117
2.2.2	Reisdocumenten	117
2.2.3	Financieel beheer DZVO	117
2.2.4	Verloop project OOW	119
2.2.5	Politieregio's	119
2.2.6	Overige tekortkomingen	120
2.3	Automatisering	120
2.4	Versnelling van de verantwoordingsprocedure	122
2.5	Conclusie	122
3	Bezwaaronderzoek	122
4	Financiële verantwoording	123
4.1	Rekening	123
4.2	Toelichting bij de rekening	123
4.3	Saldibalans met toelichting	123
4.4	Financiële verantwoording agentschap Informatie-voorziening Overheidspersoneel (IVOP)	124
4.5	Financiële verantwoording agentschap Centrale Archief Selectiedienst (CAS)	124
4.6	Oordeel over de financiële verantwoording	124
	Bijlage	126

SAMENVATTING

De Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. In 100% van de aangegane verplichtingen, 99,9% van de uitgaven en 100% van de ontvangsten, trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten en onzekerheden aan.

Over het financieel beheer van het ministerie merkte de Rekenkamer op dat de kwaliteit daarvan in 1997 was afgenomen. In 1997 zijn tekortkomingen geconstateerd met betrekking tot:

- de uitvoering van een aantal subsidieregelingen door het Directoraat Generaal Openbaar Bestuur (DGOB);
- de controle op beveiliging van reisdocumenten;
- de kwaliteit van het financieel beheer bij de Dienst Ziektekostenvoorziening Overheidspersoneel (DZVO). De minister onderschreef de constatering van de Rekenkamer en gaf aan er op toe te zullen zien dat de voorgenomen verbeteracties ook daadwerkelijk zullen worden uitgevoerd. De Rekenkamer zal in het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1998 een bezwaaronderzoek instellen bij de DZVO;
- het project OOW (Onder de werknemersverzekeringen brengen van overheidspersoneel);
- het ontbreken van uniformiteit onder andere in de wijze waarop door de politiekorpsen met de vorming van het eigen vermogen en reserves wordt omgegaan;
- de administratieve organisatie van de precontractuele fase van het inkoopproces van het ministerie;
- de kwaliteit van de voorschottenadministratie;
- de uitvoering van de verplichtingenadministratie.

Een aantal gesignaleerde knelpunten waren al eerder waargenomen, maar konden in 1997 niet worden opgelost. De Rekenkamer meent dat het departement in 1998 structurele maatregelen moet treffen om de gesignaleerde tekortkomingen op te heffen.

De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aandacht voor de kwaliteit van de geautomatiseerde systemen.

1 INLEIDING

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken is te typeren als een ministerie met vooral overdrachtsuitgaven. Het heeft voornamelijk coördinerende taken op het gebied van openbaar bestuur, beheer van het Gemeente- en Provinciefonds (grote stedenbeleid, sociale vernieuwing en minderhedenbeleid), openbare orde en veiligheid (Politie, coördinatie bij calamiteiten, Brandweer en rampenbestrijding) en op het terrein van management, informatisering en personeelsbeleid (arbeidsvoorwaardenbeleid voor de overheid als geheel en voor de sector Rijk in het bijzonder). Voorts is het ministerie verantwoordelijk voor de totstandkoming en ordelijke uitvoering van de overeenkomst inzake wachtgelders met de Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en onderwijs (USZO). Daartoe heeft het ministerie tevens een aantal coördinerende taken.

Onder het ministerie ressorteren twee agentschappen, te weten: het Informatievoorziening Overheidspersoneel (IVOP) en sinds 1 januari 1997 ook de Centrale Archiefselectiedienst (CAS). Met ingang van 1 januari 1998 heeft voorts de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA) de agentschapsstatus gekregen.

33 Het IVOP is belast met het ontwerpen, ontwikkelen, bouwen, in stand houden en exploiteren van personeelsinformatiesystemen als instrument voor het personeelsmanagement, zowel op het terrein van de salarisadministratie als op het terrein van het personeelsbeleid en het personeelsbeheer. Zij verzorgt deze diensten voor een groep samenwerkende deelnemers uit de kring van de rijksoverheid en de universiteiten. Het CAS verricht archiefbewerkingsactiviteiten, adviseert over archiefvorming, -documentatie en -beheer en doet voorstellen aan de voor archiefzorg verantwoordelijke ministers (Binnenlandse Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen) over de wijze waarop de achterstand in de selectie en inventarisatie van archiefbestanden kan worden verkleind. Het IVOP en de CAS voeren het voor agentschappen verplichte stelsel van baten en lasten.

In de rekening zijn verplichtingen verantwoord tot een bedrag van f 7,2 miljard, uitgaven van f 7,8 miljard en ontvangsten van f 0,6 miljard. De belangrijkste categorie van uitgaven is de bijdragen aan derden (circa f 5 miljard¹ waarvan de bijdrage aan de politie (f 4,3 miljard) de omvangrijkste uitgave is. Van de in de rekening verantwoorde ontvangsten is circa 54% (f 334,9 miljoen) gerealiseerd door de directies Politie en Brandweer van het directoraat-generaal Openbare Orde en Veiligheid. Bij de directie Politie betreft dit hoofdzakelijk ontvangsten van de Dienst Geneeskundige Verzorging (f 273,8 miljoen). Bij de directie Brandweer betreft het vooral de ontvangen middelen van het Nationaal Rampenfonds (f 14,6 miljoen).

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek 1997 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De Rekenkamer heeft over onderdelen van dit onderzoek gecorrespondeerd met de minister van Binnenlandse Zaken. Zijn reactie is in dit rapport verwerkt.

Het rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is gewijd aan het financieel beheer. Hoofdstuk 3 is gereserveerd voor bezwaaronderzoeken. Dergelijke onderzoeken zijn bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken niet uitgevoerd. In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording 1997. Uit het onderzoek naar de financiële verantwoording blijken in een aantal gevallen tekortkomingen in het financieel beheer, die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële verantwoording. Waar dit het geval is wordt dat in hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording betrokken. De Rekenkamer rapporteert in het Algemeen gedeelte van deze bundel rijksbreed over de aanpak van de millenniumproblematiek, de voorbereiding van de invoering van de euro, het integriteitsbeleid en over het vervolgonderzoek Informatievoorziening en kengetallen.

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Accountantscontrole

De departementale accountantsdienst (AD) heeft een goedkeurende verklaring gegeven bij de financiële verantwoording 1997 van het departement en van de agentschappen Centrale Archiefselectiedienst (CAS) en Informatievoorziening Overheidspersoneel (IVOP). De Rekenkamer stelde vast dat de departementale accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording. Haar oordelen zijn dan ook mede op basis van de AD-rapportages tot stand gekomen. Voorts stelde de Rekenkamer vast dat de AD de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen in de controle heeft betrokken.

¹ Provincies en gemeenten 02.04 f 733 miljoen; Politie 05.23 f 4 315 miljoen; 05.26 Brandweer f 11,4 miljoen; Werknemersorganisaties 07.17 f 8,3 miljoen; Werkgeversbijdrage overlegstelsel 07.18 f 4,3 miljoen.

2.2 Administratieve organisatie

2.2.1 Uitvoering subsidieregelingen

De uitvoering van een aantal van de subsidieregelingen door het Directoraat Generaal Openbaar Bestuur (DGOB) liet in 1997 veel te wensen over. Het betrof ondermeer de regelingen «Melkertbanen» (f 496,9 miljoen), het «grote stedenbeleid» (f 125 miljoen), «Werkgelegenheidsimpuls 1994» (f 49,5 miljoen) en «Urban» (f 20 miljoen). De totale uitgaven van het DGOB in verband met de bijdragen aan lagere overheden bedroegen in 1997 f 733 miljoen. Door de inrichting van de organisatie rond de uitvoering van de specifieke uitkeringen komt de verantwoordelijkheid van de minister voor het beheer van deze gelden onvoldoende tot zijn recht. De beschrijvingen van de administratieve organisatie met betrekking tot deze bijdragen zijn niet of slechts gedeeltelijk aanwezig. Als gevolg van capaciteitsgebrek bij de uitvoeringsorganisatie komt de goede werking van de organisatie in gevaar.

Indien de fase van afwikkeling van de regelingen aanbreekt zal de niet-toereikende opzet en werking van de AO leiden tot een situatie waarin niet meer gesproken kan worden van een ordelijk financieel beheer. Inmiddels zijn bij het ministerie maatregelen getroffen die ertoe moeten leiden dat eind 1998 een groot deel van de problemen is opgelost.

2.2.2 Reisdocumenten

In het rapport bij de financiële verantwoording 1996 gaf de Rekenkamer aan dat de controle op de beveiliging van reisdocumenten te wensen overliet. In de controleopdracht aan hun accountants hadden veel gemeenten verzuimd op te nemen dat deze de naleving van de beheer- en beveiligingseisen voor reisdocumenten in hun controle moesten betrekken. Voorts gaf de Rekenkamer aan dat de voorraad-opgaven door de gemeenten niet aansloten bij de stand in het geautomatiseerde systeem en dat dit risico's met zich meebracht indien in 1997 tot vernietiging van de voorraad oude paspoorten werd overgegaan.

De uitvoeringsorganisatie van het DGOB heeft in 1997 aan de controleproblematiek bij de gemeenten met betrekking tot het beheer en de beveiliging van de voorraad reisdocumenten geen prioriteit gegeven. De Rekenkamer wijst erop dat volgens artikel 59 van de Paspoortwet de minister regels stelt met betrekking tot de administratie en de beveiliging van reisdocumenten aan de autoriteiten die belast zijn met de uitvoering. Deze regels zijn vastgelegd in de zogenoemde Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 1995. De minister dient erop toe te zien dat deze regels door de uitvoerende instanties op de juiste wijze worden toegepast. De Rekenkamer dringt erop aan dat het ministerie in 1998 daadwerkelijk invulling aan deze taak geeft. Met betrekking tot de organisatie van de vernietiging van de in 1997 ingenomen documenten stelde de AD vast dat deze met voldoende waarborgen was omkleed.

2.2.3 Financieel beheer DZVO

De Rekenkamer heeft speciale aandacht besteed aan het financieel beheer bij de Dienst Ziektekostenvoorziening Overheidspersoneel (DZVO) van het Directoraat Generaal Management en Personeelsbeleid (DGMP). Deze dienst is belast met de uitvoering van de gelijknamige ziektekostenregeling (de ZVO-regeling). Jaarlijks worden circa 100 000 aanvragen door de dienst in behandeling genomen. In 1997 werd voor f 164 miljoen aan uitkeringen door de dienst betaald. Al sinds 1995 krijgt de dienst geen goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording.

De kwaliteit van het financieel beheer van de DZVO is, ondanks de vele andere activiteiten van de dienst, in 1997 niet afgenomen. Het foutpercentage is ten opzichte van het voorafgaande jaar iets gedaald maar is nog altijd te hoog voor een goedkeurende accountantsverklaring. De dienst had onvoldoende inzicht in de oorzaken van de fouten. Evenmin kon bij het onderzoek worden vastgesteld waardoor de daling van het foutpercentage werd veroorzaakt. Als mogelijke oorzaken van het te hoge foutpercentage bracht de dienst naar voren: een tekortschietende kennis en kunde van de dossierbehandelaars, onduidelijke instructies, een tekort aan informatie en een gebrek aan discipline en accuratesse. Een belangrijk knelpunt voor het financieel beheer van de organisatie was dat de kwaliteitsrapportage van de afdeling Interne Controle nog te wensen overliet. De afdeling kwam niet toe aan een adequate terugkoppeling van, en rapportage over haar bevindingen. Dit had tot gevolg dat de DZVO onvoldoende van de gemaakte fouten kon leren. De Rekenkamer achtte het daarom van belang dat in 1998 door de dienst wordt vastgesteld wat de oorzaken van het te hoge foutpercentage zijn. Om dit te bereiken dienen de resultaten van diverse verificaties en controles systematisch te worden verwerkt en te worden omgevormd tot een goede managementrapportage die op verschillende niveaus de oorzaken van de fouten in kaart brengt. Dergelijke stuurinformatie voor het management ontbreekt.

Het jaarplan 1998 van de DZVO voorzag wel in de activiteiten die de geconstateerde knelpunten moesten wegnemen. Echter, voor de realisatie van dit plan is het volgens de Rekenkamer noodzakelijk dat de belangrijke sleutelfuncties definitief door de organisatie worden ingevuld en dat aandacht wordt besteed aan de overdraagbaarheid van activiteiten. De Rekenkamer beveelt aan om de wijze waarop de dienst daaraan in 1998 denkt vorm te geven aan de voortgangsbewaking, te verankeren in een beheersplan.

De Rekenkamer kwam tot de conclusie dat het financieel beheer van de DZVO in 1997 evenals het daaraan voorafgaande jaar op belangrijke punten nog te wensen overliet. De tekortkomingen hadden geen gevolgen voor het oordeel van de Rekenkamer over de financiële verantwoording omdat de hoogte van de hiermee gemoeide bedragen beneden haar tolerantiegrenzen zijn gebleven. Het betrof echter op zich een vrij fors bedrag aan uitgaven waarvan de rechtmatigheid niet kon worden vastgesteld. De diverse knelpunten in het financieel beheer van de DZVO bestaan reeds enige jaren, er is in 1997 weinig gedaan om de knelpunten op te lossen en er zijn onvoldoende waarborgen dat de knelpunten in 1998 wel zullen worden opgelost. In verband hiermee zal de Rekenkamer in het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1998 een bezwaaronderzoek bij de DZVO instellen.

In zijn reactie gaf de minister aan dat de weergave van de geconstateerde knelpunten en vermoedelijke oorzaken daarvan een herkenbaar beeld opleverden. Omdat er in de door de Rekenkamer onderzochte periode bij de DZVO een aantal grote veranderingen tegelijk speelden was het volgens de minister onontkoombaar dat er prioriteiten moesten worden gesteld om althans de meest belangrijke uitdagingen het hoofd te bieden. Hij was voorts van mening dat in 1997 het maximaal haalbare door de DZVO was gedaan. De minister onderschreef de constatering van de Rekenkamer dat daarmee de zorgen ten aanzien van het beheer nog niet zijn weggenomen. Hij gaf verder aan dat thans met voorrang aandacht zou worden gegeven aan de noodzakelijke verbeteringen in het beheer. Ook hij achtte het voor het slagen van het verbeterplan van groot belang dat een aantal sleutelfuncties structureel goed werd ingevuld. In verband hiermee liet hij weten dat, met uitzondering van de directeursfunctie, alle cruciale posten inmiddels waren bezet. De aanbeveling van de Reken-

kamer om een beheersplan op te stellen nam de minister over. Hij gaf aan erop te zullen toezien dat de voorgenomen acties ook daadwerkelijk werden uitgevoerd en dat er regelmatig en systematisch zou worden gerapporteerd over de voortgang van het verbeterplan. Voor zover knelpunten echter samenhangen met het automatiseringssysteem, kon de minister niet garanderen dat de problemen in 1998 werden opgelost.

2.2.4 Verloop project OOW

Verder constateert de Rekenkamer met betrekking tot het DGMP dat het project OOW al sinds 1995 onordelijk en oncontroleerbaar verloopt. De zorg voor het onder de werknemersverzekeringen brengen van overheids-personeel heeft het ministerie opgedragen aan de USZO. Over 1996 is een accountantsverklaring met beperking gegeven omdat er binnen de veranderorganisatie onvoldoende interne controle heeft plaatsgevonden. Ook over 1997 zijn weer tekortkomingen geconstateerd. Het DGMP heeft USZO in de gelegenheid gesteld zelf oplossingen aan te dragen. De Rekenkamer meent dat gezien de geschiedenis van het project een meer sturende rol van het departement had mogen worden verwacht.

Begin 1998 heeft de Rekenkamer gerapporteerd over een onderzoek naar de totstandkoming en vormgeving van de USZO (TK 1997–1998, 25 935, nr 1–2). Korthedshalve wordt naar deze rapportage verwezen. Voorts gaf de Rekenkamer in het rapport bij de financiële verantwoording 1996 aan dat de USZO en het ABP per uit te voeren uitkeringsregeling door de minister moeten worden gemandateerd. Inmiddels is dit geschied. In genoemd rapport werd ook stilgestaan bij het feit dat in verband met deze uitkeringsregelingen overeenkomsten met deze uitvoeringsinstellingen moesten worden gesloten die formeel dienen te worden bekrachtigd. In deze overeenkomsten wordt ondermeer de informatieverstrekking door de uitvoeringsinstellingen geregeld. Hierover kon het departement voor een aantal clusters van regelingen tot op heden nog geen overeenstemming met de uitvoeringsinstellingen bereiken. Hoewel dit geen gevolgen heeft voor het oordeel over de financiële verantwoording van het ministerie beveelt de Rekenkamer aan om op dit punt zo spoedig mogelijk tot overeenstemming met de uitvoeringsinstellingen te komen.

2.2.5 Politieregio's

De AD signaleert in zijn rapport dat door de politiekorpsen niet op uniforme wijze met de vorming van het eigen vermogen en de reserves wordt omgegaan. Twee regio's maken daarbij zelfs gebruik van financiële constructies als het aanhouden van een beperkte aandelenportefeuille. De vermogenspositie van de korpsen in totaliteit werd daardoor diffuus. Wel is duidelijk dat het totale eigen vermogen van de korpsen in 1996 is toegenomen (van f 2 460 miljoen in 1995 naar f 2 561 miljoen in 1996). Ook de post voorzieningen vertoonde een stijging (van f 126 miljoen in 1995 tot f 143,3 miljoen in 1996). Voorts beschikten de korpsen over een saldo aan liquide middelen van f 375 miljoen en over f 132 miljoen aan kortlopende beleggingen.

Ook op andere terreinen signaleerde de AD dat door de politieregio's niet op uniforme wijze met zaken werd omgegaan. Zo merkte zij op dat er maar weinig regio's zijn waar op adequate wijze invulling is gegeven aan het M en O beleid.

De Rekenkamer onderzoekt momenteel het financieel beheer bij de politieregio's. De onderzoeksresultaten hiervan zullen, naar verwachting, eind 1998 worden gepubliceerd.

2.2.6 Overige tekortkomingen

Ten slotte bleek dat het ministerie in 1997 niet voldoende aandacht had besteed aan constatering van de Rekenkamer in het rapport bij de financiële verantwoording 1996 aangaande:

- de administratieve organisatie van de precontractuele fase van het inkoopproces. Evenals in 1996 zijn er in 1997 weer tekortkomingen geconstateerd met betrekking tot de vastleggingen in contractdossiers en het ontbreken van een motivatie voor afwijkingen van de Europese aanbestedingsregels;
- de uitvoering van de verplichtingenadministratie. Ook in 1997 heeft de uitvoering van de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie niet altijd conform voorgeschreven procedures plaatsgevonden. De volledigheid van deze administratie zal blijvend de nodige aandacht vragen;
- de kwaliteit van de voorschottenadministratie is in 1997 enigzins afgenomen. Voorts blijft het toekennen van voorschotten een punt van aandacht. De AD heeft een tendens waargenomen om onverschuldigde betalingen te verrichten. In een enkel geval heeft dit geleid tot het parkeren van begrotingsgeld. Verder kan circa f 58 miljoen aan voorschotten uit 1995 en 1996 met betrekking tot samenwerkingsprojecten van het Ministerie van Justitie & Binnenlandse Zaken niet worden afgerekend omdat verantwoordingsinformatie bij het Ministerie van Justitie en het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD) ontbreekt.

2.3 Automatisering

Met betrekking tot de invoering van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) bij het ministerie constateerde de Rekenkamer dat de afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyse nog moet worden uitgevoerd en dat er nog veel moet worden geregeld voor ontwikkeling van aanpak en instrumenten.

De departementale financiële administratie wordt gevoerd met behulp van het CAFAS. Het departementale deel van de administratieve organisatie rond het beheer voldoet aan de eisen. De EDP-Audit Pool bevestigde dat begin 1998 de opzet en de naleving van het stelsel van procedures gedurende het jaar 1997 hebben beantwoord aan de kwaliteitscriteria voor het beveiligingsniveau (exclusiviteit, integriteit, controleerbaarheid en beschikbaarheid). De AD heeft de in 1997 aangebrachte wijzigingen in de functionaliteit van het systeem positief beoordeeld.

In het voorjaar van 1997 is onder verantwoordelijkheid van de AD een onderzoek door de EDP Audit Pool uitgevoerd naar de betrouwbaarheidsaspecten van het besturingssysteem van het netwerk van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Het doel van het onderzoek was tweeledig:

- vaststellen dat het minimale beheersniveau voor de beveiliging van de informatievoorziening werd gehaald (aspecten die zijn beoordeeld zijn: exclusiviteit, integriteit, continuïteit en controleerbaarheid).
- vaststellen dat de inrichting van de organisatie (onder andere systeeminstellingen en systeembeheer) een adequate distributie en onderhoud van de software mogelijk maakt.

De conclusie was dat de getroffen maatregelen in opzet en bestaan medio januari 1997 onvoldoende waren om een minimaal beheersniveau te kunnen garanderen. Inmiddels zijn veranderingen aangebracht en is een «Informatiebeveiligingsplan Exploitatie IT-infrastructuur» vastgesteld. In 1998 is een vervolgonderzoek door de EDP Audit Pool gepland.

In opdracht van de AD heeft een extern accountantskantoor een onderzoek uitgevoerd naar de technische beveiliging en het beheer van de Internet-firewall. Het accountantskantoor concludeerde dat de gesignaleerde kleine technische tekortkomingen voor een groot gedeelte met minimale inspanning kunnen worden opgeheven. De verantwoordelijke directie heeft dit al opgepakt. Verder concludeert het kantoor dat adequate procedures voor het beheer van de Internet-firewall ontbreken. Het ministerie heeft het accountantskantoor opdracht gegeven de ontbrekende procedures te beschrijven.

In de tweede helft van 1996 heeft de Rekenkamer een onderzoek uitgevoerd naar de politiesterkte (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 385, nrs. 1–2). De Rekenkamer beval aan de betrouwbaarheid van de sterkte-informatie in onder meer het beleidsinformatiesysteem Politie (POLBIS) te verbeteren door:

- de te hanteren definities en uitgangspunten te verduidelijken en vast te stellen;
- de ten behoeve van het POLBIS aangeleverde informatie door een externe accountant te laten beoordelen;
- de aan het POLBIS te stellen voorwaarden op te nemen in een structuurschets voor de informatievoorziening.

In het kader van de herziening van het POLBIS heeft de AD, op verzoek van de directie Politie, medio 1997 een onderzoek ingesteld naar de betrouwbaarheid van de gegevensverwerking door en de informatievoorziening met POLBIS. Daaruit bleek dat:

- de comptabele regelgeving en het hiervan afgeleide gegevensmodel van POLBIS veel ruimte voor interpretatie open laat;
- de betrouwbaarheid van analyses op omvang en hoogte van posten in de geconsolideerde jaarrekening en tussen de regio's onderling als laag moeten worden aangemerkt;
- de kwaliteit van de administratieve organisatie en interne controle rondom POLBIS zich nog op een onvoldoende niveau bevindt.

Bij de medio 1997 uitgevoerde nieuwbouw van POLBIS is door het ingrijpende karakter van de vorenstaande voorstellen maar een beperkt aantal zaken opgepakt. Een interne projectgroep is momenteel bezig met de geconstateerde leemtes in de comptabele regelgeving. Verder is aan een extern kantoor recentelijk opdracht verstrekt te adviseren hoe de administratieve organisatie en interne controle voor POLBIS kan worden opgezet. De verwachting is dat de verbeteringsvoorstellen uit deze onderzoeken eind 1998 hun beslag zullen krijgen.

De automatiseringsprojecten van de DZVO en het agentschap IVOP zijn niet erg succesvol verlopen. Veel van de hiermee verbandhoudende kosten dienen als inefficiënt te worden beschouwd.

Het geautomatiseerde systeem van de DZVO dat al ruim tien jaar de uitvoering van de uitkeringen bij de DZVO ondersteunt sluit niet meer aan bij de huidige werkwijze en schiet ook op vele andere punten tekort. Daarom is in 1996 besloten tot de bouw van een nieuw systeem. Eind 1997 is het gehele project na gereedkomen van het functionele ontwerp echter stopgezet en heeft men besloten eerst een kritische analyse op de bedrijfsprocessen van de organisatie uit te voeren. Over een opdracht tot ontwikkeling van dit ontwerp is destijds kennelijk niet voldoende door de leiding van de dienst nagedacht. Met name de kosten van het vervaardigen en beoordelen van dit functioneel ontwerp en van de aangeschafte apparatuur, ad circa f 0,6 miljoen moeten als inefficiënt worden beschouwd.

Ook is het project «renovatie van het salarissysteem van het agentschap IVOP» waartoe in 1995 was besloten in 1997 stopgezet. Aanvankelijk waren de kosten voor dit project geraamd op 15 miljoen. De AD wees erop dat in verband met de voortijdige afbreking van dit project aanzienlijke kosten zullen moeten worden gemaakt. Naast een afwaardering van geactiveerde kosten ad f 15,6 miljoen en nog nader te bepalen kosten in verband met de afwikkeling van het project zal het huidige systeem toch voor circa f 10 miljoen «millenniumbestedig» moeten worden gemaakt.

Het IVOP heeft op 27 januari 1998 een «Rapportage Interne Controle 1998 IPA-salarissysteem» uitgebracht. Hierin was opgenomen een accountantsmededeling van de EDP Audit Pool met betrekking tot het IPA-salarissysteem, de IVOP-beheersorganisatie en de verwerkingsorganisatie bij het RCC. De mededeling bevestigt dat opzet en werking van het stelsel van interne controle- en beveiligingsmaatregelen gedurende 1997 in voldoende mate hebben beantwoord aan de gestelde kwaliteitscriteria.

De Rekenkamer beveelt aan om gelet op vorenstaande constateringën meer aandacht te geven aan de kwaliteit van de geautomatiseerde systemen.

2.4 Versnelling van de verantwoordingsprocedure

In het kader van de versnelling van de verantwoordingsprocedure 1997 is afgesproken dat het ministerie de financiële verantwoording uiterlijk 10 april 1998 zou aanbieden aan het Ministerie van Financiën en de Rekenkamer. De versnelling van de verantwoordingsprocedure is conform planning gerealiseerd.

2.5 Conclusie

De Rekenkamer concludeert dat de kwaliteit van het financieel beheer van het ministerie in 1997 is afgenomen. Met name voor het DGOB geldt dat indien de kwaliteit van het financieel beheer nog verder afneemt de ordelijkheid en controleerbaarheid van het gevoerde financiële beheer ter discussie kunnen komen te staan. Omdat de diverse knelpunten in het financieel beheer van de DZVO reeds enige jaren bestaan, er in 1997 weinig is gedaan om de knelpunten op te lossen en er onvoldoende waarborgen bestaan dat de knelpunten in 1998 zullen worden opgelost, zal de Rekenkamer in het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1998 een bezwaaronderzoek bij de DZVO instellen.

De AD signaleerde in zijn rapport dat door de politieregio's niet op uniforme wijze werd gewerkt. De Rekenkamer onderzoekt momenteel het financieel beheer bij de politieregio's en zal naar verwachting eind 1998 de resultaten hiervan publiceren.

Tenslotte bleek dat de geautomatiseerde systemen nog vele tekortkomingen vertonen. De Rekenkamer beveelt derhalve aan om meer aandacht te geven aan de kwaliteit van deze systemen.

3 BEZWAARONDERZOEK

De Rekenkamer heeft in het rechtmatigheidsonderzoek 1997 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken geen bezwaaronderzoek uitgevoerd.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1997 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken is samengesteld (exclusief agent-schappen). Daarvan is afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Overzicht 1. Bedragen van de rekening 1997, Ministerie van Binnenlandse Zaken (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	7 234	7 805	622
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	7 232,6	7 803,6	622
Belangrijke fouten/onzekerheden	1,4	1,4	0

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 248 miljoen respectievelijk f 13 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

De onzekerheid in de uitgaven ter grootte van f 1,4 miljoen op artikel 05.15 (financiële rechtspositie rampenbestrijding) werd evenals in 1996 ook in 1997 veroorzaakt door tekortkomingen in het M en O beleid. Door de directie Brandweer was medio 1997 ten aanzien van deze door de IZA/IZR ingediende afrekeningen toegezegd aan de Rekenkamer dat in samenwerking met de AD zou worden gezocht naar een doelmatige oplossing voor deze controleproblematiek. Kennelijk is deze oplossing in 1997 niet gevonden. De Rekenkamer dringt erop aan dat het ministerie in 1998 een adequaat beleid ten aanzien van deze problematiek ontwikkelt.

4.2 Toelichting bij de rekening

De toelichting bij de rekening 1997 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken voldoet aan de eisen.

4.3 Saldibalans met toelichting

Jaarlijks beoordeelt de Rekenkamer een deel van de bedragen op de saldibalans. De bedragen die zij niet beoordeelt zijn samengesteld uit:

- de uitgaven en ontvangsten die de Rekenkamer al beoordeeld heeft bij het onderzoek van de rekeningen; deze zijn niet opnieuw beoordeeld bij het onderzoek van de saldibalans waar zij als post ontstaan;
- de bedragen die op tegenrekeningen staan; deze worden niet beoordeeld omdat ze geen inhoudelijke waarde hebben.

Van de overige bedragen onderzoekt de Rekenkamer of deze fouten of onzekerheden bevatten die haar tolerantiegrenzen overschrijden.

Overzicht 2 geeft het totaalbedrag van de saldibalans per 31 december 1997. Daarvan worden afgetrokken:

- het totaal van de niet-beoordeelde bedragen;
- het totaal van de bedragen waarvoor met redelijke zekerheid is vastgesteld dat deze geen fouten of onzekerheden bevatten. Dit resulteert in een totaal van bedragen met fouten of onzekerheden die de tolerantiegrenzen overschrijden (belangrijke fouten en onzekerheden).

Overzicht 2. Bedragen van de saldibalans per 31 december 1997, Ministerie van Binnenlandse Zaken (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	28 758,5	28 758,5
Niet beoordeeld	21 062,1	8 958,7
Beoordeeld	7 696,4	19 799,8
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	7 696,4	19 799,8
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	0

De Rekenkamer heeft apart aandacht besteed aan de in de toelichting bij de saldibalans opgenomen informatie over de afgerekende voorschotten en onderzocht of deze afrekeningen aan de eisen voldeden. In totaal is f 3,9 miljard afgerekend. De Rekenkamer stelde vast dat deze afrekeningen aan de eisen voldeden.

4.4 Financiële verantwoording agentschap Informatievoorziening Overheidspersoneel (IVOP)

Het IVOP is een in 1995 ingesteld agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1997 bedroeg het totaal van de baten f 16,0 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 18,6 miljoen. Het nadelig resultaat over 1997 bedroeg f 2,6 miljoen.

De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 6,4 miljoen en f 2,7 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1997 bedroegen f 25,4 miljoen.

De rekening van baten en lasten en de balans bevatten geen belangrijke fouten en onzekerheden. De toelichtingen voldeden aan de eisen.

4.5 Financiële verantwoording agentschap Centrale Archief Selectiedienst (CAS)

De CAS is een in 1997 ingesteld agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1997 bedroeg het totaal van de baten f 11,2 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 10,4 miljoen. Het voordelig resultaat over 1997 bedroeg f 0,8 miljoen.

De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 0,6 miljoen en f 1,0 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1997 bedroegen f 4,1 miljoen.

De rekening van baten en lasten en de balans bevatten geen belangrijke fouten en onzekerheden. De toelichtingen voldeden aan de eisen.

4.6 Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en van de agentschappen IVOP en CAS voldoen aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, de baten, lasten, kapitaaluitgaven en -ontvangsten die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek is de Rekenkamer van oordeel dat de financiële verantwoording van het ministerie voldoet aan de eerste eis.

Voorts is zij van oordeel dat deze ook aan de tweede eis voldoet, met uitzondering van een bedrag van f 1,4 miljoen aan uitgaven waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen in verband met tekortkomingen in het M &O beleid van het ministerie.

De financiële verantwoordingen van de agentschappen IVOP en CAS voldoen aan vorenstaande eisen.

BIJLAGE

Overzicht 1b. Belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven 1997 (bedragen x 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
05.15	financiële rechtspositie rampenbestrijding	5,0	1,4	M+O	4.1
Totaal fouten/onzekerheden			1,4		

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1997 VAN HET MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Inhoud

	Samenvatting	128
1	Inleiding	129
2	Financieel beheer	130
2.1	Accountantscontrole	130
2.2	Administratieve organisatie	130
2.2.1	Beschrijving en onderhoud	130
2.2.2	Agentschap Rijksarchiefdienst	130
2.2.3	Europese aanbestedingsrichtlijnen	131
2.2.4	Financieel beheer bij de directie Kunsten	131
2.3	Automatisering	131
2.4	Bestuurlijke relatie universiteiten en academische ziekenhuizen	132
2.4.1	Inleiding	132
2.4.2	Bevindingen	133
2.4.3	Reactie minister	133
2.5	Financieel toezicht op de omroepverenigingen	133
2.5.1	Inleiding	133
2.5.2	Bevindingen	134
2.5.3	Reactie minister	134
2.5.4	Nawoord Rekenkamer	135
2.6	Misbruik en oneigenlijk gebruik	135
2.6.1	Inventarisatie van regelingen	135
2.6.2	Besluit Rijkssubsidiëring Restauratie Monumenten	135
2.7	Kwaliteit controles instellingsaccountants	136
2.8	Controle- en sanctiebeleid	137
2.8.1	Inleiding	137
2.8.2	Bevindingen	137
2.8.3	Reactie minister	138
2.8.4	Nawoord Rekenkamer	138
2.9	Versnelling van de verantwoordingsprocedure	138
2.10	Conclusies	139
3	Bezwaaronderzoek	139
3.1	Financieel beheer kunstenfondsen	139
3.1.1	Inleiding	139
3.1.2	Bevindingen	140
3.1.3	Reactie minister	140
3.2	Misbruik en oneigenlijk gebruik ten aanzien van de educatie in de Wet Educatie en Beroepsonderwijs	141
3.2.1	Inleiding	141
3.2.2	De Wet Educatie en Beroepsonderwijs	141
3.2.3	Bevindingen	142
3.2.4	Conclusies	143
3.2.5	Reactie minister	143
4	Financiële verantwoording	143
4.1	Rekening	143
4.2	Toelichting bij de rekening	143
4.3	Saldibalans met toelichting	144
4.4	Financiële verantwoording agentschappen	144
4.5	Oordeel over de financiële verantwoording	145
	Bijlage	146

SAMENVATTING

De Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1997 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. In 100% van de verplichtingen, in 99,8% van de uitgaven en in 100% van de ontvangsten trof zij geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

In 1997 zijn tekorten in het financieel beheer, die vaak al een reeks van jaren bestonden, geheel of nagenoeg geheel opgeheven. Op de meeste onderzochte punten is het financieel beheer verbeterd. De Rekenkamer constateerde met name verbeteringen op de volgende punten:

- de aanwezigheid en inhoud van de samenwerkingsdocumenten tussen universiteiten en academische ziekenhuizen. Deze bevatten in 1996 nog onvoldoende kwantitatieve en financiële gegevens, die nodig zijn voor het afleggen van verantwoording over de besteding van de rijksbijdrage;
- het toezicht van het Commissariaat voor de Media op de besteding van de omroepgelden door de omroepverenigingen;
- het totstandkomen van een inventarisatie van M en O-gevoelige regelingen. Op basis hiervan heeft het departement een traject uitgezet voor de aanscherping van het MenO-beleid;
- de controle van subsidie-aanvragen in het kader van het Besluit Rijkssubsidiëring Restauratie Monumenten.

De tekortkomingen die de Rekenkamer constateerde betroffen in de eerste plaats de automatiseringsprojecten. Deze hadden vertraging opgelopen, doordat de invoering van de Euro en de millenniumproblematiek veel aandacht eisen. Aan de eisen uit het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst was nog niet op alle punten voldaan. Bijzondere aandacht verdienen de rekencentra van de IB-groep. Daar bleef met name de beveiliging in gebreke.

Verder behoeften de bestrijding van M en O bij de IB-groep en het ontwikkelen van een sanctiebeleid bij het Besluit Rijkssubsidiëring Restauratie Monumenten nog extra aandacht.

In de tweede plaats waren er tekortkomingen in de beschrijving en het onderhoud van de administratieve organisatie. Hoewel er op beide punten verbeteringen waren, blijven er achterstanden die aandacht behoeven. Het ministerie moet nog een manier vinden om informatie te leveren ten behoeve van de uitvoering van de Europese aanbestedingsprocedure op het punt van de vooraankondigingen.

De financiële administratie van de Rijksarchiefdienst en de toelichtingen op de financiële verantwoording behoeven verbetering.

De Rekenkamer had aanmerkingen op de uniformiteit en de consistente toepassing van het sanctiebeleid voor onderwijsinstellingen die niet voldoen aan de regels voor het verstrekken van informatie in het kader van de bekostigingsregeling.

Zij acht aanscherping van de regelgeving voor het treffen van sancties gewenst, bijvoorbeeld door uitbreiding van het assortiment sancties met een aantal lichtere sancties en de vervanging van de *mogelijkheid* om sancties te treffen door een *verplichting* om sancties te treffen. De minister schreef in zijn reactie dat een uniform sanctiebeleid reeds voor een aantal sectoren was vastgelegd in een beleidsregel van september 1997. Ten aanzien van de dosering van sancties schreef hij dat er wetgeving in voorbereiding is ter verduidelijking van al bestaande mogelijkheden tot het opleggen van sancties. Hij verwachtte dat het sanctiebeleid in de toekomst meer aan periodieke evaluaties zou worden onderworpen.

De Rekenkamer vindt dat een verdere uitwerking van het sanctiebeleid in algemeen gepubliceerde beleidsregels voor alle sectoren de voorkeur verdient.

De Rekenkamer voerde twee bezwaaronderzoeken uit. Het onderzoek naar het MenO-beleid voor de bekostiging van educatie onder de Wet Educatie en Beroepsonderwijs sloot af met een positief oordeel. Het onderzoek naar knelpunten met betrekking tot het financieel beheer van de Kunstenfondsen bij de directie Kunsten leidde tot het oordeel: voldoende. Beide onderzoeken leidden dus niet tot het maken van bezwaar.

In het financieel beheer van de directie Kunsten kwamen echter op andere onderdelen ervan tekorten aan het licht. Hier waren voor f 6 miljoen onverschuldigde betalingen gedaan en waren er achterstanden in de meerjarige subsidiecycle.

1 INLEIDING

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) is te typeren als een ministerie met vooral overdrachtsverplichtingen, -uitgaven en -ontvangsten. De rekening van het ministerie heeft een totaal aan uitgaven van f 37,7 miljard en aan ontvangsten van f 3,4 miljard. De uitgaven worden voor het grootste deel besteed ten behoeve van het onderwijs (f 33 miljard, inclusief studiefinanciering), onderzoek en wetenschapsbeleid (f 1,3 miljard) en cultuur (f 2,5 miljard). De ontvangsten bestaan voor het grootste deel uit aflossingen studiefinanciering en lesgelden (f 1,5 miljard) en ontvangsten media (f 1,5 miljard).

Bij de departementsonderdelen die zich met onderwijs en onderzoek bezighouden is een scheiding aangebracht in begrotings- en uitvoeringsverantwoordelijken. De begrotingsverantwoordelijken zijn verantwoordelijk voor het beheer van de begrotingen voor programma- en/of apparaatskosten van een directie of beleidsterrein. De begrotingsuitvoering voor de programmakosten voor het onderwijs en het onderzoek is ondergebracht bij de uitvoeringsverantwoordelijken: de Centrale Financiën Instellingen (CFI) in Zoetermeer en de Informatie Beheer Groep (IB-Groep), die zijn hoofdvestiging in Groningen heeft. CFI is sinds 1996 een agentschap, de IB-groep is sinds 1994 een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan. In de Wet Verzelfstandiging Informatiseringsbank is vastgelegd welke taken de IB-groep voor de minister van OCenW moet uitvoeren en de minister kan aanwijzingen geven over het financieel beheer en de verantwoording daarover. Bij de cultuurdirecties is geen scheiding aangebracht in begrotings- en uitvoeringsverantwoordelijken.

Sinds 1996 is ook de Rijksarchiefdienst (RAD) een agentschap.

De onderwijs-, onderzoeks- en cultuurinstellingen voeren hun activiteiten in steeds grotere autonomie uit. Inmiddels is, behalve voor het primair onderwijs, de lump sum bekostiging ingevoerd. In 1997 is de rol van de lokale overheid ten aanzien van zowel het primair als het voortgezet onderwijs vergroot door de decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor de huisvesting naar de gemeenten.

Het bevoegd gezag van de instellingen met lump sum bekostiging benoemt accountants, die vrijwel de gehele controle van de verantwoordingen uitvoeren aan de hand van controleprotocollen. Hierin wordt met name ingegaan op de controle van de naleving van wet- en regelgeving onder andere op het punt van de besteding van de gelden. De controleprotocollen komen tot stand in een overleg tussen de begrotings-

verantwoordelijke directie, de uitvoeringsorganisatie en de departementale accountantsdienst (AD).

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1997 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van OCenW. De Rekenkamer heeft over onderdelen van dit onderzoek gecorrespondeerd met de minister van OCenW. Zijn reactie is in dit rapport verwerkt.

Dit rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 betreft het financieel beheer. In hoofdstuk 3 wordt verslag gedaan van de bezwaaronderzoeken die bij het ministerie zijn uitgevoerd. In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording over 1997. Indien uit het onderzoek naar het financieel beheer blijkt dat tekortkomingen van invloed zijn op de financiële verantwoording, wordt dat in hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording betrokken. Het rapport sluit af met een overzicht van geconstateerde fouten en onzekerheden.

In het Algemeen gedeelte van deze bundel rapporteert de Rekenkamer rijksbreed over de aanpak van de millenniumproblematiek, de voorbereiding voor de invoering van de Euro, het integriteitsbeleid en over het vervolgonderzoek Informatievoorziening en kengetallen.

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Accountantscontrole

De Accountantsdienst (AD) heeft een goedkeurende accountantsverklaring bij de financiële verantwoording over het begrotingsjaar 1997 afgegeven. De Rekenkamer stelde vast dat de AD-controle voldoende basis bood voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1997. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportages.

De Rekenkamer stelde vast dat de AD de naleving van de Europese aanbestedingsregels in de controle heeft betrokken.

2.2 Administratieve organisatie

2.2.1 Beschrijving en onderhoud

Eind 1996 waren er tekorten in de beschrijving van de administratieve organisatie (AO) bij vier organisatie-eenheden van het departement en bij de Informatie Beheer Groep (IB-groep). Eind 1997 bestond nog achterstand bij de directie Personeel en Organisatie; daar had een reorganisatie het inlopen van de achterstand bemoeilijkt. Ook bij het agentschap CFI waren de achterstanden nog niet ingelopen. Voor beide organisaties luidt de verwachting dat zij medio 1998 de beschrijving hebben voltooid.

Bij een aantal directies is sprake van enige vertraging in het voor 1997 voorziene onderhoud van de administratieve organisatie. Blijvende aandacht van Financieel Economische Zaken (FEZ) en de directies voor de beschrijving van de AO is gewenst.

2.2.2 Agentschap Rijksarchiefdienst

De Rijksarchiefdienst (RAD) is een in 1996 ingesteld agentschap. De RAD heeft slechts met moeite tijdig haar jaarrekening 1997 kunnen opstellen. De belangrijkste oorzaak hiervan is het tekortschieten van de kwaliteit van de financiële administratie en met name van de procedures voor de

jaarafsluiting. Ook de toelichtingen op de financiële verantwoording van de RAD vertoonden tekortkomingen. Zo ontbreken een overzicht van en toelichting op de in de begroting opgenomen kengetallen, terwijl deze juist van belang zijn om de prestaties van het agentschap te kunnen volgen. De Rekenkamer dringt aan op verbetering op deze punten en zal de ontwikkelingen met aandacht volgen.

2.2.3 Europese aanbestedingsrichtlijnen

Bij Europees aanbesteden speelt de zogenaamde vooraankondiging een rol. In 1997 zijn door het Ministerie van OCenW geen vooraankondigingen gedaan omdat nog geen goede manier voor het tijdig genereren van de daarvoor benodigde informatie is gevonden.

Bij een enkele directie zijn de aanbestedingsregels nog niet in het Handboek administratieve organisatie uitgewerkt. De Rekenkamer gaat ervan uit dat deze zaken in 1998 zullen worden opgelost.

2.2.4 Financieel beheer bij de directie Kunsten

De Rekenkamer voerde in 1997 bezwaaronderzoek uit naar het financieel beheer door de directie Kunsten van de kunstenfondsen. Na vijf jaar van gerichte aandacht van de Rekenkamer is het aspect Financieel beheer kunstenfondsen nu nagenoeg in orde (zie hoofdstuk 3.1).

Andere aspecten van het financieel beheer van de directie Kunsten geven echter nog aanleiding voor verdere aandacht, in eerste instantie van de departementsleiding en de directie Kunsten zelf. De Rekenkamer meent dat het rapport van de Accountantsdienst (AD) over de financiële verantwoording 1997 van de directie Kunsten aangeeft dat verbetering gewenst is van met name de werking van de administratieve organisatie. De AD gaf over deze verantwoording een verklaring met een beperking af. Deze betrof in totaal f 6 miljoen onverschuldigde betalingen, of betalingen die om een andere reden niet in 1997 hadden mogen plaatsvinden. Hierbij speelt onder andere de procedure een rol die voorschrijft dat voor bedragen boven de f 100 000 de handtekening van de staatssecretaris nodig is. Voor een gedeelte van het bedrag is de paraaf pas verkregen nadat de betaling was verricht. Dit vermindert de mogelijkheid voor de staatssecretaris om zijn verantwoordelijkheid te dragen.

In de voortgang van de doorgaans meerjarige subsidiecyclus bestaat achterstand. Er staan nog 439 posten (oudste uit 1990) voor bij elkaar f 363 miljoen open, waarvan nog tussentijdse verslagen of afrekeningen moeten worden afgehandeld. Eén van de redenen van deze achterstand is dat de directie er onvoldoende in slaagt de instellingen tijdig de gewenste stukken te laten leveren. Wellicht zou het sneller toepassen van sancties bij in gebreke blijven op dit punt een oplossing kunnen bieden. Tenslotte komt het voor dat ontvangsten ten onrechte in mindering op de uitgaven worden geboekt.

De Rekenkamer zal in haar rechtmatigheidsonderzoek over 1998 opnieuw aandacht besteden aan de tekorten in het financieel beheer bij de directie Kunsten.

2.3 Automatisering

Bij OCenW zijn twee grote geautomatiseerde financiële systemen. Het betreft het begrotingssysteem Gefis en het systeem voor de salarisadministratie onderwijs CASO. Op beide systemen is een EDP-audit uitgevoerd. De eindrapportages van deze audits zijn nog niet gereed. Uit de reguliere accountantscontrole zijn geen problemen met de systemen naar voren gekomen.

De millenniumproblematiek en de invoering van de Euro leggen beslag op

schaarse voor automatisering in te zetten capaciteit. Dit leidt tot vertraging bij andere automatiseringsprojecten. Het voornemen om in 1997 een departementale regiegroep informatiebeleid in te stellen is niet uitgevoerd. De taak van de regiegroep zou zijn het beheersen en sturen van ontwikkelingen op het gebied van informatievoorziening en automatisering. Deze taak is overigens wel op deelterreinen uitgevoerd door het uitwerken van strategieën. Ook is een aanzet gegeven voor een totaalstrategie voor de jaren 1998–2000 voor Informatie- en Communicatietechnologie (ICT). Volgens planning moet deze strategie medio 1998 beschikbaar zijn.

Het bestuursdepartement en CFI hebben als beleid automatiserings- en telematicadiensten uit te besteden. Dit duurt door de voorgeschreven Europese aanbestedingsprocedures en inhoudelijke complexiteit langer dan verwacht. Directies dienen intussen de gebruikte procedures actueel te houden. Om de bedrijfsvoering niet in gevaar te brengen, moeten volgens de AD de relevante procedures geactualiseerd worden. Ook de Rekenkamer acht dit van belang.

Per 1 januari 1997 diende aan alle eisen uit het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 (VIR) te zijn voldaan. Van alle informatiesystemen moet duidelijk zijn welke betrouwbaarheidseisen voor informatiebeveiliging er moeten zijn en of aan deze eisen ook wordt voldaan. Het departement heeft het voornemen in de tweede helft van 1997 volledig aan de eisen van het VIR te voldoen niet kunnen verwezenlijken. De AD rapporteert als belangrijkste oorzaken: de dynamiek van de materie, de millenniumproblematiek en de beperkte beschikbaarheid van deskundigheid. Als nieuwe streefdatum voor het bestuursdepartement, de agentschappen en een aantal cultuurdiensten geldt eind 1998.

Bijzondere aandacht verdient de IB-groep. De afdeling EDP-auditing van de AD heeft een audit over 1997 uitgevoerd op de rekencentra van de IB-groep. Dit resulteerde in een positief oordeel over de integriteit en de beschikbaarheid, maar een negatief oordeel (onvoldoende) over de exclusiviteit, beheersbaarheid en controleerbaarheid. Er zijn geen gevolgen geconstateerd voor de betrouwbaarheid van de financiële verantwoording over 1997.

De tekortkomingen die de AD constateerde waren onder andere:

- de procedures voor logische toegangsbeveiliging waren niet toereikend en aanwezige procedures werden onvoldoende nageleefd;
- er worden onvoldoende formele uitgangspunten voor de beheersbaarheid vastgelegd;
- er is te weinig aandacht voor beveiliging.

Het project Herontwerp (dit is een grootscheeps reorganisatieproject) vergt veel aandacht van de IB-groep. Hierdoor komt de aandacht voor interne controle in het gedrang. Van de interne-controlewerkzaamheden die wel worden uitgevoerd is te weinig terug te vinden.

De Rekenkamer dringt erop aan bij de IB-groep op korte termijn de aandacht voor beveiliging op toereikend niveau te brengen. Het ministerie dient daarbij, als opdrachtgever, een initiërende rol te vervullen. De Rekenkamer zal in het rechtmatigheidsonderzoek over 1998 opnieuw aandacht aan dit onderwerp besteden.

2.4 Bestuurlijke relatie universiteiten en academische ziekenhuizen

2.4.1 Inleiding

In het rapport bij de financiële verantwoording 1996 van het Ministerie

van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (punt 2.5) signaleerde de Rekenkamer dat de voorgeschreven samenwerkingsdocumenten voor universiteiten en de daaraan verbonden academische ziekenhuizen onvoldoende kwantitatieve en financiële gegevens bevatten, waardoor onzekerheid bestond over de besteding van de rijksbijdragen voor onderwijs en onderzoek. Als gevolg daarvan merkte de Rekenkamer f 643,8 miljoen als onzeker aan. In deze samenwerkingsdocumenten worden afspraken vastgelegd over de afstemming van werkzaamheden op het gebied van wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en onderzoek. De kwantitatieve en financiële gegevens uit de samenwerkingsdocumenten moeten de instellingen in de toelichting van hun exploitatierekeningen vermelden om aan het ministerie verantwoording af te leggen over de daadwerkelijke besteding van de rijksbijdrage.

De minister deelde naar aanleiding van deze kritiek mede een aantal maatregelen te hebben genomen, zoals een gewijzigde bekostigingsopzet ingaande 1997 en de toepassing van een gedragscode tussen universiteiten en academische ziekenhuizen. Hij vertrouwde er op dat de problematiek met ingang van 1997 zou zijn opgelost.

2.4.2 Bevindingen

In het rechtmatigheidsonderzoek over 1997 heeft de Rekenkamer nagegaan of dit inderdaad het geval was. Het bleek dat alle universiteiten en daaraan verbonden academische ziekenhuizen inmiddels hun werkzaamheden op het gebied van wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en onderzoek hebben afgestemd en de resultaten daarvan in een nieuw samenwerkingsdocument hebben vastgelegd. Zeven samenwerkingsdocumenten bevatten kwantitatieve en financiële gegevens die de instellingen in de toelichting van hun exploitatierekeningen kunnen vermelden om aan het departement verantwoording af te leggen over de besteding van de rijksbijdrage 1997. In één samenwerkingsdocument ontbreekt echter de financiële informatie over 1997, zodat dit document niet voldoet aan de eisen. Hierdoor bestaat voor één universiteit en daaraan verbonden academisch ziekenhuis nog onzekerheid over de besteding van de rijksbijdrage voor onderwijs en onderzoek. Het betreft een bedrag van f 88,2 miljoen dat is verantwoord op uitgaafartikel 22.01 «Universiteiten».

2.4.3 Reactie minister

In zijn reactie deelde de minister mede dat OCenW in de komende tijd aandacht zal besteden aan een verdere optimalisering van de plandocumenten en de verantwoording van de rijksbijdrage bestemd voor de academische ziekenhuizen.

2.5 Financieel toezicht op de omroepverenigingen

2.5.1 Inleiding

De omroepverenigingen worden voor een groot deel (in 1997 f 645,4 miljoen) gefinancierd uit publieke middelen. Het Commissariaat voor de Media verdeelt de middelen die de minister ter beschikking stelt en stelt de definitieve vergoeding vast op grond van een beoordeling van de jaarrekening van de omroepverenigingen. Het Commissariaat fungeert als toezichthouder. In december 1996 publiceerde de Rekenkamer haar rapport over het Financieel toezicht op de omroepverenigingen (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 120, nrs. 1–2). In het rapport constateerde de Rekenkamer tekorten in het wettelijk instrumentarium, de

systematiek van het toezicht en het sanctiebeleid van zowel de minister als de toezichthouder.

De Rekenkamer deed in 1997 vervolgonderzoek naar het financieel toezicht op de omroepverenigingen in 1996. Zij merkte toen een bedrag van f 877 miljoen aan definitief vastgestelde toekenningen aan als onzeker. Dit bedrag betrof de afrekening van de vergoeding aan omroepen over eerdere jaren. De onzekerheid vloeide voort uit tekortkomingen in het toezicht op het financieel beheer bij de omroepverenigingen, waardoor de minister geen zicht had op de rechtmatigheid van de bestedingen door de omroepverenigingen. De minister was het daar niet mee eens: volgens hem beperkt zijn taak zich tot het vaststellen van de rechtmatigheid van de betalingen door het Commissariaat aan de omroepen. Volgens de Rekenkamer moet de minister het Commissariaat ook aansturen tot het toezicht houden op het financieel beheer bij de omroepen, gezien de eis dat de omroepverenigingen de ontvangen rijks gelden besteden vast aan programma's. De Rekenkamer stelde vast dat een samenhangende visie (controlefilosofie) op de vorm en de inhoud van het financiële toezicht ontbrak. Ook ontbrak een controleprotocol voor de accountant van het Commissariaat en voor de accountants van de omroepverenigingen. De minister zegde toen toe de mogelijkheden tot verbetering van de systematiek na te zullen gaan.

2.5.2 Bevindingen

In februari 1998 zond de minister de Rekenkamer een tussentijdse rapportage, die de vorderingen op de door de Rekenkamer gesignaleerde knelpunten behandelt: tekorten in de accountabilityketen voor het vaststellen van de rechtmatigheid en tekorten in het wettelijk instrumentarium en het sanctiebeleid.

Uit de rapportage komt naar voren dat de minister de problematiek samenhangend met de laatstgenoemde knelpunten heeft opgepakt door deze in te brengen in overlegsituaties met bijvoorbeeld het Commissariaat en in toekomstige regelgeving, zoals de op stapel staande Concessiewet. Op het punt van tekorten in de accountabilityketen zijn concrete verbeteringen ingevoerd. Er is een controleprotocol (inclusief een voorziening voor review) voor de accountant van het Commissariaat tot stand gekomen. Ook zijn eisen waaraan de accountantsverklaring van de accountants van de omroepverenigingen moet voldoen in het Handboek financiële verantwoording (ten behoeve van de omroepen) opgenomen, in aanvulling van wat reeds verplicht is gesteld in Titel 9 Boek 2 BW. De facto doet dit dienst als controleprotocol.

De Rekenkamer merkt op dat formeel een titel als basis voor het voorschrijven van een controleprotocol ontbreekt in de Mediawet. Daardoor ontbreekt ook een formele grondslag tot review van de werkzaamheden van deze accountants.

Voor het overige concludeert zij dat voortgang is gemaakt in de verbetering van het toezicht op de besteding van de omroepgelden door de omroepverenigingen. De besluitvorming over de verder nog benodigde aanpassing (in bijvoorbeeld de Concessiewet) van de regelgeving is in gang gezet, maar vergt nog de nodige tijd. Het toezicht gericht op rechtmatige besteding van gelden is nagenoeg sluitend. Er is niet langer aanleiding de afgerekende bedragen van de vergoeding voor de omroepen als onzeker aan te merken.

2.5.3 Reactie minister

In zijn antwoord vermeldt de minister dat op grond van de Mediawet

regels kunnen worden gesteld voor de inrichting van de jaarrekening. Tevens is het Mediabesluit van kracht op grond waarvan een Handboek Financiële verantwoording wordt vastgesteld. Hierin wordt een controleprotocol voorgescreven.

2.5.4 Nawoord Rekenkamer

De opname van een controleprotocol in het Handboek Financiële verantwoording betreft een recente ontwikkeling, die met ingang van 1999 effectief zal worden. Hiermee wordt de gewenste formele titel tot stand gebracht. De Rekenkamer zal de verdere ontwikkelingen met aandacht volgen.

2.6 Misbruik en oneigenlijk gebruik

2.6.1 Inventarisatie van regelingen

Al enige jaren besteedt de Rekenkamer aandacht aan het beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (MenO) van regelingen. Vanaf 1995 werkte het departement aan een inventarisatie van voor MenO-gevoelige regelingen en maatregelen om M en O tegen te gaan. Deze inventarisatie is in december 1997 gereedgekomen. De inventarisatie omvat 135 regelingen op alle beleidsterreinen van het departement plus de Informatie Beheergroep (IB-groep, studiefinanciering) in Groningen. Buiten de inventarisatie gehouden zijn regelingen waarvan bekend is dat zij binnen een jaar ingrijpend gaan wijzigen. Dit geldt met name voor de bekostiging van instellingen in de sector Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie (BVE).

Uit de analyse van de geïnventariseerde regelingen en de reeds genomen maatregelen volgde de wenselijkheid van een aantal aanpassingen. Deze betreffen de regelgeving (8 regelingen), de voorlichting (6 regelingen), de controle (18 regelingen) en het sanctiebeleid (1 regeling). De meeste (26 van de 33) aanpassingen betreffen het beleidsveld primair onderwijs. Naast aanpassing op de genoemde velden is bij de IB-groep ook verbetering van het intern functioneren van de organisatie voor wat betreft het tegengaan van MenO nodig. De realisatie van de benodigde aanpassingen is de verantwoordelijkheid van de diverse directies en eenheden van de beleidsvelden. FEZ volgt het verloop van de realisatie, de AD controleert de uitkomsten. De Rekenkamer zal de verdere ontwikkeling volgen. Tot die verdere ontwikkeling behoort ook een AO-richtlijn voor Beleidsvoorbereiding, -verantwoording en -evaluatie (met daarin expliciete aandacht voor MenO) die het departement voor na 1998 gepland heeft. Het departement is voornemens in afwachting van de richtlijn in het najaar een gedragslijn MenO uit te brengen.

2.6.2 Besluit Rijkssubsidiëring Restauratie Monumenten

Al enkele jaren achtereenvolgend heeft de Rekenkamer het beleid ter voorkoming en bestrijding van Misbruik en Oneigenlijk gebruik (MenO) van het Besluit Rijkssubsidiëring Restauratie Monumenten (BRRM; financieel belang 1997 f 77,5 miljoen). Zij stelde vast dat het risico dat subsidie zou worden verstrekt voor het BTW-gedeelte van de restauratiekosten (terwijl dit door eigenaar-ondernemers kan worden verrekend), niet door controlemaatregelen was afgedekt. In het rechtmatigheidsonderzoek 1996 bleek dat de maatregelen, die de minister had genomen om het al dan niet BTW-plichtig zijn van de subsidie-ontvangers te verifiëren, een verbetering ten opzichte van voorgaande jaren inhielden. Naar de mening van de Rekenkamer waren

deze maatregelen nog niet voldoende. De Rekenkamer stelde dat volledige screening van subsidie-aanvragen van particulieren mogelijk is. De minister kondigde aanvullende maatregelen aan om de onzekerheid (in 1996 over f 12 miljoen) op te heffen. De Rekenkamer onderzocht dit onderwerp opnieuw in haar rechtmatigheidsonderzoek over 1997. Uit het onderzoek bleek dat de Rijksdienst voor de Monumentenzorg (RDMZ) in samenwerking met de Belastingdienst de in 1996 toegekende, maar nog niet definitief vastgestelde subsidies had onderzocht. Van de 492 monumenteigenaren bleken 39 een omzetbelastingnummer te hebben, terwijl ze op de subsidieaanvraagformulieren hadden aangegeven geen omzetbelasting terug te vorderen. Daarop werd deze monumenteigenaren om nadere informatie gevraagd. Dit had als gevolg dat de RDMZ één subsidieaanvraag heeft gecorrigeerd (opbrengst f 21 000) en dat één aanvrager liet weten dat door de wijziging van het bestemmingsplan alsnog een gedeelte van de restauratiekosten onder de omzetbelasting kon worden gebracht (opbrengst circa f 80 000). Twee aanvragen zijn nog in onderzoek (eventueel te corrigeren bedrag maximaal f 11 000). Er moesten 5 subsidieaanvragers worden aangevaard. De resultaten hiervan zijn nog niet bekend. De kosten van het onderzoek bedroegen f 25 000.

Op grond van het nieuwe BRRM 1997 zijn nieuwe aanvraagformulieren voor restauratiesubsidie, onderhoudssubsidie en onderhoudssubsidie beschermde kerkgebouwen ontworpen, waarop de aanvragers hun SoFi-nummer, omzetbelastingnummer en inschrijffnummer Kamer van Koophandel dienen aan te geven. Deze formulieren worden voor het eerst gebruikt in 1998. Hierdoor is de RDMZ in staat rechtstreeks informatie in te winnen bij de Belastingdienst. De RDMZ en de Directie Cultureel Erfgoed van het Ministerie van OCenW zijn van plan een dergelijke screening één keer per jaar uit te voeren.

De Rekenkamer merkt nog het volgende op: Het BRRM bevat geen sanctiebepalingen. De minister kan wel op grond van de Algemene wet bestuursrecht (AWB) de subsidieverlening intrekken of ten nadele van de subsidie-ontvanger wijzigen indien de subsidie-ontvanger onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt of als de subsidieverlening onjuist was en de subsidie-ontvanger dit wist of behoorde te weten (artikel 4.48 AWB). De minister kan ook de subsidievaststelling (gedurende vijf jaar na de vaststelling) intrekken of ten nadele van de subsidie-ontvanger wijzigen indien de subsidievaststelling onjuist was en de subsidie-ontvanger dit wist of behoorde te weten (artikel 4.49, lid 1 en 3 AWB). De minister beschikt echter niet over sanctiemaatregelen (bijvoorbeeld opleggen van boetes) indien de monumenteigenaren weigeren (achteraf) nadere informatie te verstrekken, of indien gebleken is dat ten onrechte niet was opgegeven dat BTW teruggevorderd kon worden (potentiële fraude).

De Rekenkamer concludeert dat de minister met de uitvoering van de bovengenoemde controlehandelingen en de aanpassing van het BRRM tegemoet is gekomen aan de wensen van de Rekenkamer inzake het beleid ter voorkoming en bestrijding van MenO van het BRRM. De Rekenkamer acht het wel wenselijk dat de minister een sanctiebeleid uitwerkt, dat toepasselijk is voor het BRRM.

2.7 Kwaliteit controles instellingsaccountants

Bij autonomie van instellingen past een controlestructuur waarbij de instellingsaccountants de juistheid van de basisgegevens die bepalend zijn voor de bekostiging controleren. De AD constateerde in 1996 in de review van de controles van de accountants bij Beroepsonderwijs en

Volwasseneneducatie en bij de Kunstenfondsen dat de controle niet aan de eisen voldeed. De controle is toen alsnog goed uitgevoerd. In de review 1997 bleek dat deze controles in dat jaar goed waren uitgevoerd. Het Koninklijk NIVRA startte in 1996 een project «Verklaringen ten behoeve van de overheid». Hieraan nemen ook openbare accountantskantoren en departementale accountantsdiensten deel. Het project heeft nog niet tot een eindrapport geleid.

De Rekenkamer spreekt haar ongerustheid over de geschetste ontwikkeling uit. Hoewel op de eerder genoemde gebieden verbetering is opgetreden, blijft alertheid op het punt van de kwaliteit van de controle door instellingsaccountants geboden. Dit blijkt uit het feit dat de AD van OCenW bij de review toch nog tekorten constateerde in andere beleids-terreinen. Bij het Primair Onderwijs vermelden instellingsaccountants fouten in de Aanvragen Rijksvergoeding personele uitgaven niet in hun verklaring. Dit geldt ook in het Voortgezet Onderwijs. Daar worden bovendien nog fouten in de naleving van de wachtgeldbepalingen niet gemeld. In het Hoger Beroepsonderwijs hanteren instellingsaccountants niet de in het controleprotocol voorgeschreven tekst van de mededeling over de kwaliteit van de studievoortgangsregistratie. De Rekenkamer zal de voortgang bij het oplossen van deze problematiek met aandacht blijven volgen.

2.8 Controle- en sanctiebeleid

2.8.1 Inleiding

De Rekenkamer constateerde reeds eerder een aantal malen in haar onderzoeken bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen dat dit ministerie geen sancties toepaste in gevallen waarin daar wel aanleiding voor was (Voorrangsbenoemingen wachtgelders in de sectoren primair en voortgezet onderwijs (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 275, nrs. 1–2) en Instellingen van het middelbaar beroepsonderwijs (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 830, nrs. 1–2)). Dit was voor haar reden om apart aandacht te besteden aan het controle- en sanctiebeleid bij dit ministerie. Omdat dit beleid voor de subsidieverstrekking aan de kunstenfondsen al eens aan de orde was geweest (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 470, nrs., 1–2, blz. 106–107) concentreerde dit onderzoek zich op het sanctiebeleid ten opzichte van onderwijs- en onderzoeksinstellingen.

In de wet- en regelgeving voor de bekostiging van onderwijs en onderzoek is een aantal verplichtingen tot informatieverstrekking door onderwijs- en onderzoeksinstellingen vastgelegd. De Rekenkamer onderzocht of het ministerie de naleving van deze verplichtingen adequaat controleert en of sancties worden toegepast wanneer instellingen daarbij in gebreke blijven. De onderzochte periode was het jaar 1996, met als peildatum 31 december 1996.

2.8.2 Bevindingen

Uit het onderzoek bleek dat de controle door het ministerie voldoende was. De onderzochte onderwijs- en onderzoeksinstellingen hadden redelijk aan hun informatieverplichtingen in het kader van de bekostigingswet- en regelgeving voldaan. Toch werd wel een aantal overtredingen en onvolkomenheden geconstateerd. In gevallen waarin daartoe wel aanleiding was (bijvoorbeeld bij niet op tijd inzenden van gegevens of niet reageren op een verzoek om aanvullende gegevens) bleken echter in de meeste onderwijssectoren geen sancties te worden toegepast.

De Rekenkamer ziet hiervoor twee mogelijke oorzaken. Ten eerste is het

treffen van sancties in de regelgeving niet verplicht gesteld. Ten tweede voorziet het sanctie-instrumentarium alleen in vrij zware financiële sancties, waarmee de financiële positie van de betrokken instelling in gevaar zou kunnen komen (denk aan het voor kortere of langere tijd opschorten van de uitbetaling, het terugvorderen van subsidies of het uitsluiten van verdere subsidiëring). Het ministerie kan dus niet beschikken over lichtere sancties (zoals het opleggen van een geldboete) voor lichtere vergrijpen.

Volgens de Rekenkamer biedt deze situatie geen waarborgen voor de uniformiteit van het sanctiebeleid voor alle sectoren, noch voor de consistente toepassing van het sanctiebeleid door het ministerie. Bovendien wordt niet voldoende duidelijkheid voor het onderwijsveld geschapen, waardoor de preventieve werking van het sanctiebeleid niet tot haar recht kan komen. Daarom behoeft volgens haar de regelgeving voor het treffen van sancties aanscherping. Deze aanscherping kan bestaan uit een uitbreiding van het assortiment sancties met een aantal lichtere sancties, zoals geldboetes, en de vervanging van de *mogelijkheid* om sancties te treffen door een *verplichting* om sancties te treffen. Voor uitzonderlijke situaties kan een «hardheidsclausule» worden opgenomen.

2.8.3 Reactie minister

De minister schreef in zijn reactie dat het vastgestelde sanctiebeleid wel degelijk daadwerkelijk wordt toegepast, bijvoorbeeld in de sectoren primair en voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneducatie. Toepassing van het sanctiebeleid achtte hij echter niet opportuun wanneer uiteindelijk aan de informatieverplichtingen werd voldaan. Een uniform sanctiebeleid is reeds voor een aantal sectoren vastgelegd in een beleidsregel van september 1997 (regeling toepassing sancties in verband met het niet inzenden van gegevens). Voor de sector hoger onderwijs acht hij zo'n regeling minder voor de hand liggend, aangezien hij daar ook bestuurlijk overleg kan toepassen in plaats van sancties. Niettemin wil hij bezien of er voor deze instellingen ook een meer algemene beleidsregel kan komen. Ten aanzien van de dosering van sancties schrijft de minister dat er wetgeving in voorbereiding is ter verduidelijking van al bestaande mogelijkheden tot het opleggen van sancties. Volgens de minister biedt de mogelijkheid tot het opleggen van sancties die in wetgeving is opgenomen («kan»-bepaling) hem de mogelijkheid om maatwerk te leveren waar het sancties betreft. Hij verwachtte dat het sanctiebeleid in de toekomst meer aan periodieke evaluaties zou worden onderworpen.

2.8.4 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer blijft van mening dat gestreefd moet worden naar een consistente toepassing van het sanctiebeleid en helderheid voor het onderwijsveld. Zij vindt daarom dat een verdere uitwerking van het sanctiebeleid in algemeen gepubliceerde beleidsregels voor alle sectoren de voorkeur verdient. Ter voorbereiding van nieuw sanctiebeleid kunnen de uitkomsten van periodieke evaluaties hun bruikbaarheid bewijzen.

2.9 Versnelling van de verantwoordingsprocedure

In het kader van de versnelling van de verantwoordingsprocedure 1997 is afgesproken dat het ministerie de financiële verantwoording uiterlijk 9 april 1998 zou aanbieden aan Financiën en de Rekenkamer. De versnelling van de verantwoordingsprocedure is conform de afspraak gerealiseerd.

2.10 Conclusies

De Rekenkamer komt voor de punten «administratieve organisatie» en «automatisering» tot de volgende conclusies.

Hoewel de beschrijving en het onderhoud van de administratieve organisatie verbeterd zijn, blijven er op beide punten achterstanden die aandacht behoeven. Het ministerie moet nog een manier vinden om informatie te leveren ten behoeve van de uitvoering van de Europese aanbestedingsprocedure op het punt van de vooraankondigingen. Bij de directie Kunsten behoeft de werking van de administratieve organisatie verbetering. Hier was voor f 6 miljoen onverschuldigde betalingen gedaan en waren er achterstanden in de meerjarige subsidiecyclus.

Automatiseringsprojecten hadden vertraging opgelopen, doordat de invoering van de Euro en de millenniumproblematiek veel aandacht eisen. Aan de eisen uit het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst was nog niet op alle punten voldaan. Bijzondere aandacht verdienen de rekencentra van de IB-groep. Daar bleef met name de beveiliging in gebreke. De overige onderdelen van het financieel beheer waaraan de Rekenkamer aandacht heeft geschonken leveren naast een aantal positieve beoordelingen ook een aantal punten op die (nog steeds) extra aandacht behoeven.

De Rekenkamer oordeelt positief over:

- de verbeteringen in de aanwezigheid en inhoud van de samenwerkingsdocumenten tussen universiteiten en academische ziekenhuizen;
- de verbetering van het toezicht op de besteding van de omroepgelden door de omroepverenigingen;
- het totstandkomen van een inventarisatie van M en O-gevoelige regelingen en benodigde aanpassingen;
- de verbetering in de controle van subsidie-aanvragen in het kader van het Besluit Rijkssubsidiëring Restauratie Monumenten.

Extra aandacht behoeven nog:

- de bestrijding van M en O bij de IB-groep;
- het ontwikkelen van een sanctiebeleid bij het Besluit Rijkssubsidiëring Restauratie Monumenten;
- de uniformiteit en de consistente toepassing van het sanctiebeleid voor onderwijsinstellingen die niet voldoen aan de regels voor het verstrekken van informatie in het kader van de bekostigingsregeling;
- verbetering van de financiële administratie van de Rijksarchiefdienst en de toelichtingen op de financiële verantwoording;
- de vooraankondigingsprocedure voor de Europese aanbesteding.

Tenslotte spreekt de Rekenkamer haar zorg uit over de ontwikkelingen met betrekking tot de controles van instellingsaccountants. Deze controles blijken niet altijd aan de eisen te voldoen: geregeld constateert de departementale accountantsdienst tekorten op verschillende beleids-terreinen. Een project van het Koninklijk NIVRA om hierin helderheid te scheppen heeft nog niet tot een eindrapport geleid.

3 BEZWAARONDERZOEK

3.1 Financieel beheer kunstenfondsen

3.1.1 Inleiding

De Rekenkamer besteedde in het kader van het rechtmatigheidsonderzoek vanaf 1993 aandacht aan de controlesituatie ten aanzien van de kunsten-

fondsen. Dit leidde in 1995 en in 1996 tot bezwaaronderzoeken naar respectievelijk de opzet en de werking van het controlebeleid voor de subsidieverstrekking door het ministerie aan de kunstenfondsen. Zij stelde in deze onderzoeken vast dat de minister, waar het het functioneren van het ministerie zelf betrof, adequate maatregelen had getroffen, waardoor de opzet en de werking van het controlebeleid voldeed. Wel constateerde de Rekenkamer een aantal knelpunten in het financieel beheer bij de directie Kunsten van het Ministerie van OCenW met betrekking tot de kunstenfondsen. Deze betroffen:

- de werking van de administratieve organisatie: de beoordelingen van de subsidieaanvragen en de jaarrekeningen van de kunstenfondsen werden onvoldoende vastgelegd;
- de uitvoering van de subsidiecyclus: de directie hield niet voldoende de hand aan de naleving van de regelgeving voor de subsidiëring van de kunstenfondsen. Het betrof hier met name de tijdigheid van de indiening van de subsidie-aanvraag, van de toekenning en vaststelling van de subsidie.

De minister zegde maatregelen toe om het financieel beheer bij de directie Kunsten op deze punten te verbeteren. De Rekenkamer heeft in het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1997 een bezwaaronderzoek gedaan naar de nakoming van deze toezeggingen aan de hand van de aanvraag en de verlening van de subsidie 1997 en de vaststelling van de subsidie 1996 voor de kunstenfondsen. Met de Cultuurnota 1997–2000 kwam een eind aan de cyclus van jaarlijkse subsidiëring en kwam er met ingang van 1997 een meerjarige subsidiesystematiek voor de kunstenfondsen. De Rekenkamer betrok deze overgangssituatie in 1997 bij haar beoordeling van de tijdigheid van de subsidieaanvraag en de subsidieverlening.

3.1.2 Bevindingen

De Rekenkamer stelde vast dat de situatie ten opzichte van voorgaande jaren duidelijk is verbeterd: de administratieve organisatie op het terrein van de kunstenfondsen is adequaat en de werking van de subsidiecyclus is voldoende, op enkele punten na, bijvoorbeeld voor wat betreft de tijdigheid van de informatie op grond waarvan de subsidie wordt vastgesteld en de tijdigheid van de subsidieverlening. Over de regelgeving voor de subsidiëring van de kunstenfondsen merkt de Rekenkamer op dat deze geen eis voor de tijdigheid van de subsidievaststelling bevat.

De Rekenkamer ziet af van het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55, eerste lid van de Comptabiliteitswet. Dat laat echter onverlet dat er nog verbeteringen mogelijk zijn in de tijdigheid en de volledigheid van de subsidiecyclus. Wel acht zij het noodzakelijk dat de bestaande opzet van de subsidiecyclus en subsidieregulering wordt afgestemd op de nieuwe meerjarige systematiek. De directie Kunsten heeft reeds laten weten dat zij zal bezien of de procedures rond de totstandkoming van de Cultuurnota en de procedures rond de Wet op het specifiek cultuurbeleid beter op elkaar afgestemd kunnen worden. Ook zal de directie Kunsten de indieningstermijnen uit de regelgeving nog eens kritisch tegen het licht houden. De Rekenkamer zal, ook met het oog op de toegezegde maatregelen, in de toekomst opnieuw aandacht schenken aan het financieel beheer door de directie Kunsten van de kunstenfondsen.

3.1.3 Reactie minister

De minister schreef in zijn reactie dat de directie Kunsten verder zal werken aan de verbetering van de subsidiecyclus.

3.2 Misbruik en oneigenlijk gebruik ten aanzien van de educatie in de Wet Educatie en Beroepsonderwijs

3.2.1 Inleiding

De rijksbijdragen educatie zijn een specifieke uitkering aan gemeenten. In 1997 is in totaal f 369,5 miljoen verstrekt (exclusief de gelden voor «inburgering»).

In de rechtmatigheidsonderzoeken over de jaren 1994 en 1995 bij het Ministerie van OCenW kwam een aantal tekortkomingen aan het licht in het beleid van het ministerie ter voorkoming en bestrijding van MenO bij de Regeling voor de bekostiging van Basiseducatie. Dit leidde tot een bezwaaronderzoek naar dit beleid in het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1996.

Uit dat bezwaaronderzoek bleek dat er nog geen in opzet toereikend MenO-beleid was ten aanzien van de rijksbijdragen aan de gemeenten voor educatie, zoals geregeld in de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB), die per 1 januari 1996 de Regeling voor de bekostiging van Basiseducatie was opgevolgd. De Rekenkamer maakte dan ook bezwaar als bedoeld in artikel 55, eerste lid van de Comptabiliteitswet en deelde de minister mede geen zekerheid te hebben over de rechtmatigheid van de afrekeningen over 1994 en 1995, in totaal f 316,3 miljoen, van de rijksbijdragen educatie.

De minister deed een aantal toezeggingen om de gesignaleerde knelpunten te ondervangen. Deze betroffen:

- verduidelijking van de afbakening van de ministeriële verantwoordelijkheid;
- verduidelijking van de verantwoordingsplicht van de gemeenten;
- richtlijnen voor de herbestemming niet bestede gelden;
- het opstellen van een controleprotocol;
- het expliciteren van het sanctiebeleid;
- onderzoek naar de mogelijkheid om de MenO-gevoeligheid van de verdeelmaatstaven «opleidingsniveau» en «etnische achtergrond» te verminderen;

De Rekenkamer achtte de voorgenomen maatregelen voldoende aanleiding om het bezwaar op te heffen, maar kondigde een nieuw bezwaaronderzoek aan in het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1997 om na te gaan of de minister zijn toezeggingen gestand heeft gedaan en of de maatregelen hebben geleid of zullen leiden tot een in opzet toereikend MenO-beleid.

3.2.2 De Wet Educatie en Beroepsonderwijs

Met de invoering van de WEB zijn voorschriften ten aanzien van de verschillende educatie-activiteiten in één wet samengevoegd. Ter uitvoering van de wet stelt de minister van OCenW de gemeenten jaarlijks een rijksbijdrage ter beschikking. De bijdrage per gemeente is voorlopig bepaald aan de hand van voor de diverse educatie-opleidingen verschillende berekeningswijzen.

Volgens de WEB dient de berekeningswijze van de rijksbijdrage educatie aan de gemeenten bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) te worden vastgesteld. De berekening dient te worden uitgevoerd aan de hand van voor alle gemeenten gelijkelijk geldende maatstaven. Een dergelijke uniforme berekeningsmethodiek impliceert dat voor de rijksbijdrage een nieuw bekostigingsmodel dient te worden opgesteld. Onder meer vanwege de daardoor te verwachten herverdelingseffecten werd een overgangsregime ingevoerd: de Tijdelijke regeling rijksbijdrage educatie.

3.2.3 Bevindingen

Met ingang van 1 januari 1998 is een faciliteringsregeling met afrekening van kracht geworden. De Tijdelijke regeling rijksbijdrage educatie is op een aantal punten aangepast of aangescherpt (Uitleg nr. 31A van 17 december 1997). De Rekenkamer ging na of hiermee de toezeggingen van de minister gestand waren gedaan:

Toezeggingen: verduidelijking van de afbakening van de ministeriële verantwoordelijkheid en het opstellen van een controleprotocol.

De minister is verantwoordelijk voor de verdeling van de bijdrage voor educatie over de gemeenten. De gemeenten leggen jaarlijks verantwoording af over de rechtmatige besteding van de rijksbijdrage. De verantwoording dient te zijn voorzien van een verklaring van getrouwheid door een accountant. Voor de door de accountant te verrichten werkzaamheden is voor de jaren 1997 en 1998 één controleprotocol opgesteld.

Toezeggingen: verduidelijking van de verantwoordingsplicht van de gemeenten en richtlijnen voor de herbestemming niet bestede gelden.

De gemeenten sluiten voor het hen toegekende bedrag overeenkomsten met instellingen. De uitvoering van de overeenkomsten door de instellingen blijft geheel de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Toetsing of de bijdrage metterdaad door de instelling voor de overeengekomen opleidingen is aangewend, wordt de expliciete verantwoordelijkheid van de gemeente geacht. Niet bestede gelden dienen het volgende jaar alsnog besteed te worden aan educatie. Ook hierover moeten de gemeenten zich verantwoorden.

Bij de vormgeving van deze specifieke uitkering is op het punt van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de rechtmatige besteding van gelden gewerkt volgens de inzichten daarover van de commissies Griffioen en Pennekamp en van het Kabinetsstandpunt (Tweede Kamer, 1996–1997, 24 036, nr. 35). Deze uitkering is hierop inmiddels getoetst door de daartoe ingestelde departementale werkgroep. De resultaten van deze toetsing zijn echter nog niet bekend.

De Rekenkamer merkt op dat het gehanteerde rechtmatigheidsbegrip en de gemeentelijke verantwoordingsplicht gebaseerd zijn op de tijdelijke regeling onder de WEB. Het is daarom nodig te bewaken dat deze verplichting ook na de opheffing van de tijdelijke regeling een juridische basis heeft. Deze noodzaak geldt overigens ook voor de mogelijkheid tot het opleggen van sancties.

Toezegging: het expliciteren van het sanctiebeleid.

Het sanctiebeleid is uitgewerkt in sancties naar soort van overtreding.

Toezegging: onderzoek naar de mogelijkheid om de MenO-gevoeligheid van de verdeelmaatstaven «opleidingsniveau» en «etnische achtergrond» te verminderen.

Het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven onderzocht alternatieve gegevensbronnen voor de verdeelmaatstaven «etnische achtergrond en opleidingsniveau». Voor wat betreft de eerste maatstaf zijn alternatieven voorhanden die voldoen aan de te stellen eisen. Met het CBS wordt nog gesproken over de meest geschikte statistiek, als basis voor de maatstaf «opleidingsniveau». De Rekenkamer heeft de geschiktheid van de maatstaven nog niet beoordeeld.

De minister verwacht nog voor de zomer nadere beslissingen te kunnen nemen.

Voor de verdeling van de gelden over de gemeenten in 1997 is in de tijdelijke regeling een vaste verdeelsleutel opgenomen, op basis van de

situatie in 1996, waardoor de MenO-gevoelige basisgegevens geen rol meer speelden. De Rekenkamer dringt er bij de minister op aan om een datum te noemen waarop hij een structurele oplossing bewerkstelligd zal hebben.

3.2.4 Conclusies

Uit het onderzoek bleek dat de minister zijn toezeggingen gestand heeft gedaan, wat heeft geleid tot verheldering en aanscherping van het MenO-beleid. Op het punt van het minder MenO-gevoelig maken van de verdelmaatstaven zijn wel vorderingen gemaakt, maar besluitvorming moet nog plaatsvinden. De resultaten van deze besluiten moet de Rekenkamer nog beoordelen.

De Rekenkamer komt tot de conclusie dat het beleid gericht op het tegengaan van MenO nagenoeg aan de te stellen eisen voldoet. Zij ziet daarom af van het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55, eerste lid van de Comptabiliteitswet.

3.2.5 Reactie minister

De minister antwoordde geen opmerkingen over de conclusies in het rapport te hebben. Hij vermeldde er naar te streven een structurele oplossing voor de Educatie, door bekostiging op basis van de nieuwe parameters, op 1 januari 2000 te laten ingaan.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1997 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen is samengesteld (exclusief agentschappen). Daarvan is afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Overzicht 1. Bedragen van de rekening 1997, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	38 468,3	37 672,2	3 429,8
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	38 468,3	37 584,0	3 429,8
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	88,2	0

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 582,2 miljoen respectievelijk f 156,2 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaan met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de overzichten in de bijlage. De fouten en onzekerheden zijn reeds behandeld in hoofdstuk 2.

4.2 Toelichting bij de rekening

De toelichting bij de rekening 1997 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen voldoet aan de eisen.

4.3 Saldibalans met toelichting

Jaarlijks beoordeelt de Rekenkamer een deel van de bedragen op de saldibalans. De bedragen die zij niet beoordeelt zijn samengesteld uit:

- de uitgaven en ontvangsten die de Rekenkamer al beoordeeld heeft bij het onderzoek van de rekeningen; deze zijn niet opnieuw beoordeeld bij het onderzoek van de saldibalans waar zij als post op staan;
- de bedragen die op tegenrekeningen staan; deze worden niet beoordeeld omdat ze geen inhoudelijke waarde hebben.

Van de overige bedragen onderzoekt de Rekenkamer of deze fouten of onzekerheden bevatten die haar tolerantiegrenzen overschrijden.

Overzicht 2 laat het totaalbedrag van de saldibalans per 31 december 1997 zien, het gedeelte dat de Rekenkamer niet heeft beoordeeld en het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden.

Overzicht 2. Bedragen van de saldibalans per 31 december 1997, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	126 678	126 678
Niet beoordeeld	98 309	35 147
Beoordeeld	28 369	91 531
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	28 369	91 531
fouten/onzekerheden onvolledigheden	0 0	0 0

De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen.

De Rekenkamer heeft apart aandacht besteed aan de in de toelichting bij de saldibalans opgenomen informatie over de afgerekende voorschotten en onderzocht of deze afrekeningen aan de eisen voldeden. In totaal is f 16 722,0 miljoen afgerekend. De Rekenkamer stelde vast dat deze afrekeningen aan de eisen voldeden.

4.4 Financiële verantwoording agentschappen

Centrale Financiën Instellingen (CFI) is een in 1996 ingesteld agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1997 bedroeg het totaal van de baten f 92,9 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 88,7 miljoen. Het voordelig resultaat over 1997 bedroeg f 4,2 miljoen.

De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 2 miljoen en f 6,4 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1997 bedroegen f 40,4 miljoen.

De rekening van baten en lasten en de balans bevatten geen belangrijke fouten en onzekerheden. De toelichtingen voldeden aan de eisen.

De Rijksarchiefdienst (RAD) is een in 1996 ingesteld agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1997 bedroeg het totaal van de baten f 43,8 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 45,3 miljoen. Het nadelig resultaat over 1997 bedroeg f 1,5 miljoen.

De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 2,1 miljoen en f 3,3 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1997 bedroegen f 22,2 miljoen.

De rekening van baten en lasten en de balans bevatten geen belangrijke fouten en onzekerheden. De toelichtingen voldeden niet aan de eisen:

- de meeste posten van de balans zijn niet toegelicht, waardoor het inzicht in de cijfers en hun achtergrond tekortschiet;
- de toelichting op de rekening geeft geen overzicht van en toelichting op de in de begroting vermelde kengetallen;
- de buitengewone lasten en buitengewone baten, die in de begroting afzonderlijk zijn opgenomen worden in de rekening gesaldeerd opgenomen; de toelichting is onvoldoende inzichtelijk;
- de toelichting op de personele lasten geeft aan dat de bezetting 319 formatieplaatsen kende op een formele formatie van 360 plaatsen (– 11%). Niettemin was er een overschrijding van het personeelsbudget van circa 20%. De toelichting hieromtrent geeft de reden van deze verschillen niet aan.

4.5 Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, respectievelijk de baten, lasten, kapitaaluitgaven en -ontvangsten die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van het ministerie voldoet aan de eerste eis.

Aan de tweede eis voldoet de verantwoording ook, met uitzondering van:

- een bedrag van f 88,2 miljoen aan uitgaven waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen.

De financiële verantwoordingen van de agentschappen van CFI en RAD voldoen aan beide eisen, met uitzondering van de toelichtingen op de financiële verantwoording van de RAD.

BIJLAGE

Overzicht 1. Belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven 1997 (bedragen x 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
22 01	Universiteiten	4 920,2	88,2	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2,4
Totaal fouten/onzekerheden			88,2		

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1997 VAN DE NATIONALE SCHULD

Inhoud

	Samenvatting	148
1	Inleiding	148
2	Financieel Beheer	148
2.1	Accountantscontrole	148
2.2	Administratieve organisatie	149
2.3	Automatisering	149
2.4	Versnelling van de verantwoordingsprocedure	149
3	Bezwaaronderzoek	149
4	Financiële verantwoording	149
4.1	Rekening	149
4.2	Toelichting bij de rekening	150
4.3	Saldibalans met toelichting	150
4.4	Oordeel over de financiële verantwoording	150

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording 1997 van de Nationale Schuld. In de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten trof zij geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

1 INLEIDING

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het schuld- en financieringsbeleid van de Staat, de voorbereiding en het beheer van de begroting van de Nationale Schuld en het beheer en de administratie van staatsleningen. Het Agentschap van het Ministerie van Financiën voert deze taken uit.

De uitgaven (rente en aflossing) bedroegen in 1997 in totaal f 49,4 miljard, tegenover ontvangsten (uitgifte van vaste schuld) van in totaal f 19,8 miljard. Het totaal van de nationale schuld per 31 december 1997 was f 393,5 miljard.

De uitgifte van vaste schuld hangt sterk samen met de financieringsbehoefte, die in 1997 f 29,9 miljard bedroeg. Dit is de som van het feitelijke financieringstekort en de aflossingen op de bestaande leningen. In verband met de totstandkoming van de EMU is afgesproken dat het schatkistsaldo dat het Rijk aanhoudt bij De Nederlandsche Bank (dagelijks) wordt gestabiliseerd op f 50 miljoen. Dit betekende in 1997 een vermindering van f 14,4 miljard ten opzichte van vorig jaar. De uitgifte van (langlopende) staatsleningen kon zodoende beperkt blijven tot f 18,5 miljard.

Teneinde dagelijks een saldo van f 50 miljoen te realiseren, zuivert het Agentschap tekorten aan en zet het liquiditeitsoverschotten uit in de geldmarkt. Het Agentschap is door het uitvoeren van dit zogenoemde saldoreguleringsbeleid voor de schatkist in toenemende mate actief op de geldmarkt.

De personele en materiële uitgaven van het Agentschap, die in 1997 circa f 6,3 miljoen bedroegen, worden verantwoord in de begroting van Financiën.

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1997 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij de Nationale Schuld.

Het rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is gewijd aan het financieel beheer. Hoofdstuk 3 is gereserveerd voor bezwaaronderzoek. Dit heeft bij de Nationale Schuld echter niet plaatsgevonden. In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording over 1997.

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Accountantscontrole

De accountantscontrole van het Agentschap wordt uitgevoerd door de accountantsdienst van het Ministerie van Financiën (AD). Deze heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording 1997 afgegeven.

De Rekenkamer stelde vast dat de controle door de AD voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1997. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

2.2 Administratieve organisatie

De administratieve organisatie en de maatregelen van interne controle worden steeds aangepast aan de voortdurend veranderende omstandigheden en taakverdelingen die het gevolg zijn van onder meer de ontwikkelingen in Europees verband. De administratieve organisatie is beschreven en actueel.

2.3 Automatisering

Bij het Agentschap is in 1997 het nieuwe systeem Modernisering Nationale Schuld Systeem (MNSS) ingevoerd. Daarnaast is er een grootboekpakket in gebruik.

In de rapportages en memoranda van de AD zijn geen knelpunten met betrekking tot de automatisering gesignaleerd.

2.4 Versnelling van de verantwoordingsprocedure

Er was nog geen sprake van versnelling van de verantwoordingsprocedure.

3 BEZWAARONDERZOEK

Bij de Nationale Schuld is dit jaar geen bezwaaronderzoek uitgevoerd.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1997 van de Nationale Schuld is samengesteld. Daarvan is afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Met een tussen haakjes geplaatst bedrag, in de weergegeven overzichten, wordt een post aangeduid, meestal een ontvangstenpost, waarvan niet zeker is of deze het volledige bedrag weergeeft of een post waarvan het bedrag volgens de Rekenkamer te laag is en waarvan niet aan kan worden gegeven hoeveel te laag.

Overzicht 1. Bedragen van de rekening 1997, Nationale Schuld (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	49 416,5	49 416,5	19 751,8
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	49 416,5	49 416,5	19 751,8
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	0	0

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 18,9 miljoen respectievelijk f 8,2 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaan met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

4.2 Toelichting bij de rekening

De toelichting bij de rekening 1997 van de Nationale Schuld voldoet aan de eisen.

4.3 Saldibalans met toelichting

Jaarlijks beoordeelt de Rekenkamer een deel van de bedragen op de saldbalans. De bedragen die zij niet beoordeelt zijn samengesteld uit:

- de uitgaven en ontvangsten die de Rekenkamer al beoordeeld heeft bij het onderzoek van de rekeningen; deze zijn niet opnieuw beoordeeld bij het onderzoek van de saldbalans waar zij als post ontstaan;
- de bedragen die op tegenrekeningen staan; deze worden niet beoordeeld omdat ze geen inhoudelijke waarde hebben.

Van de overige bedragen onderzoekt de Rekenkamer of deze fouten of onzekerheden bevatten die haar tolerantiegrenzen overschrijden.

Overzicht 2 geeft het totaalbedrag van de saldbalans per 31 december 1997. Daarvan worden afgetrokken:

- het totaal van de niet-beoordeelde bedragen;
- het totaal van de bedragen waarvoor met redelijke zekerheid is vastgesteld dat deze geen fouten of onzekerheden bevatten.

Dit resulteert in een totaal van bedragen met fouten of onzekerheden die de tolerantiegrenzen overschrijden (belangrijke fouten en onzekerheden).

Overzicht 2. Bedragen van de saldbalans per 31 december 1997, Nationale Schuld (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	512 397,1	512 397,1
Niet beoordeeld	505 537,1	60 202,0
Beoordeeld	6 860,0	452 195,1
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	6 860,0	452 195,1
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	0

De toelichting bij de saldbalans voldoet aan de eisen.

4.4 Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording van de Nationale Schuld voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van de Nationale Schuld voldoet aan de eisen.

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1997 VAN HET MINISTERIE VAN FINANCIËN

Inhoud

	Samenvatting	152
1	Inleiding	153
2	Financieel Beheer	154
2.1	Accountantscontrole	154
2.2	Administratieve organisatie	154
2.3	Automatisering	154
2.3.1	Kerndepartement	154
2.3.2	Belastingdienst	155
2.3.3	Informatiebeveiliging Belastingdienst	155
2.4	Versnelling van de verantwoordingsprocedure	156
2.5	Werking interne controle decentrale eenheden Belastingdienst	156
2.5.1	Inleiding	156
2.5.2	Werkwijze IAB	156
2.5.3	Stand van zaken interne controle decentrale eenheden/douaneposten	157
2.5.4	Conclusie	158
2.6	M en O-beleid van de Belastingdienst	158
2.6.1	Inleiding	158
2.6.2	Beheersverslag	159
2.6.3	Accountantscontrole M en O-beleid	159
2.6.4	Kwaliteitsborging	161
2.7	Rijkshoofdboekhouding	161
2.8	Subsidie tankstations	162
2.9	Europese aanbestedingsrichtlijnen	162
2.10	Afdracht eigen middelen Europese Gemeenschap	162
2.11	Conclusies	163
3	Bezwaaronderzoek	163
4	Financiële verantwoording	163
4.1	Rekening	163
4.2	Toelichting bij de rekening	164
4.3	Saldibalans met toelichting	164
4.4	Oordeel over de financiële verantwoording	164

SAMENVATTING

De Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording 1997 van het Ministerie van Financiën. In de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten trof zij geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

Het Belastingdienst Automatiseringscentrum heeft in 1997 veel aandacht gegeven aan de betrouwbaarheid van de geautomatiseerde gegevensverwerking. Zo wordt de planning om met ingang van 1998 tot een oordeel te komen over de opzet van de beheers- en beveiligingsmaatregelen, en met ingang van 1999 over de werking hiervan, tot dusverre tijdig gerealiseerd. In dit traject worden tevens de problemen welke zich nog voordoen op het punt van de interne controle en de beveiligingsfunctie aangepakt.

De Rekenkamer heeft de werking van de interne controle bij de decentrale eenheden van de Belastingdienst in kaart gebracht op basis van de conclusies van de Interne Accountantsdienst Belastingen (IAB) in de managementletters over 1996 en 1997. De Rekenkamer stelde vast dat in 1997 bij 28 van de 68 decentrale eenheden van de Belastingdienst en bij 10 van de 49 douaneposten de werking van de interne controle van één of meer belangrijke belastingmiddelen of processen (op onderdelen) tekortkomingen vertoonde. Dit beeld komt overeen met de bevindingen over 1996. De Rekenkamer is van mening dat de werking van de interne controle bij de Belastingdienst aandacht blijft verdienen.

Het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (MenO) bij de Belastingdienst en de uitvoering daarvan is voor de Rekenkamer een permanent punt van onderzoek.

Het Beheersverslag van de Belastingdienst geeft meer inzicht in het gevoerde beleid en haar effecten dan in voorgaande jaren.

De Rekenkamer concludeerde dat haar aanbevelingen uit 1996 om het dossier dat de AD en de IAB onderhouden om hun oordeel over het MenO-beleid te onderbouwen op twee onderdelen na zijn gerealiseerd.

Het gaat echter om essentiële aanvullingen van dit dossier. Daarom vroeg de Rekenkamer of de staatssecretaris van Financiën, zoals hij indertijd had aangegeven, haar visie nog steeds deelde. In zijn reactie bevestigde hij dit.

De verdere ontwikkeling van het systeem van kwaliteitsborging bij de Belastingdienst heeft vertraging opgelopen. De Rekenkamer gaat ervan uit dat dit systeem in 1998 volledig wordt toegepast en zij neemt zich voor in het rechtmatigheidsonderzoek 1998 aandacht aan de werking en de resultaten van het systeem te schenken.

De Rijkshoofdboekhouding administreert rekeningen-courant met derden, welke ten laste van delen van de rijksbegroting worden gevoed. Binnen de huidige opzet van financiële verantwoording krijgen de Staten-Generaal geen inzicht in de samenstelling en omvang van deze rekeningen-courant terwijl die mogelijk tot reservevorming kunnen leiden.

De Rekenkamer is daarom van mening dat de minister van Financiën de Staten-Generaal meer inzicht moet geven in de samenstelling en omvang van deze rekeningen-courant.

De Rekenkamer constateerde dat de uitvoeringsafspraken van de Tijdelijke regeling subsidie tankstations grensstreek Duitsland niet tijdig waren geregeld. Zij beveelt aan dit in toekomstige situaties wel tijdig te doen opdat situaties van onordelijk financieel beheer worden voorkomen.

De afdracht van eigen middelen door de minister van Financiën aan de Europese Gemeenschap bedroeg in 1997 ruim f 11 miljard. Evenals voorgaande jaren beoordeelde de Rekenkamer deze verantwoording en constateerde dat de bedragen overeenkwamen met de aan deze verantwoording ten grondslag liggende administraties.

1 INLEIDING

Het Ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor het algemene financiële beleid en het doelmatig beheer van de overheidsfinanciën, samen meestal het begrotingsbeleid genoemd. Daarnaast heeft het ministerie ook nog twee taken als vakministerie: de zorg voor het monetaire en voor het fiscale beleid. De taken die voortvloeien uit het algemene financiële beleid en het doelmatig beheer van overheidsfinanciën bestaan voor een belangrijk deel uit het ontwikkelen van kaders en instructies voor andere ministeries en het toezicht op de naleving daarvan. Het monetaire beleid houdt zich bezig met de gang van zaken rond geld en kapitaal in het belang van een gezonde economische ontwikkeling. Het fiscale beleid betreft de wetgeving en de inning van belastingen.

Deze taken leiden tot een begroting en financiële verantwoording, waarin een zeer groot bedrag aan ontvangsten en een relatief kleine uitgavenstroom zijn te zien. In 1997 is er in totaal f 5,1 miljard uitgegeven en f 148,7 miljard ontvangen.

De uitgaven bestaan ieder jaar overwegend uit personele en materiële uitgaven: f 3,9 miljard in 1997. Grofweg had de rest van de uitgaven in 1997 de volgende bestemmingen: f 0,4 miljard aan heffings- en invorderingsrente Belastingdienst; f 0,5 miljard voor deelnemingen in het kapitaal van multilaterale ontwikkelingsbanken, f 0,1 miljard aan Bijzondere Financiering en Exportkredietverzekering en f 0,1 miljard voor Domeinen. Kenmerkend voor de niet-personele uitgaven van het Ministerie van Financiën is dat er nogal wat regelingen zijn waarbij sprake is van delegatie van uitvoerende en beherende werkzaamheden aan externe partijen.

De bruto belastingontvangsten bedroegen f 161,7 miljard; hierop is een bedrag van ruim f 19,7 miljard in mindering gebracht omdat met ingang van 1997 de middelen voor het Gemeentefonds bij begrotingswet worden afgezonderd. Daarmee komen de verantwoorde belastingontvangsten op f 142 miljard.

Andere belangrijke ontvangstenposten waren: verkoop- en exploitatieopbrengsten Domeinen f 1,1 miljard, winstuitkering De Nederlandsche Bank f 1,8 miljard en premies en schaderestituties Exportkredietverzekering f 1,0 miljard, heffings- en invorderingsrente Belastingdienst f 0,6 miljard en vergoedingen voor werkzaamheden door de Belastingdienst f 0,9 miljard.

Bijzonder is dat de Belastingdienst nog zo'n f 90 miljard méér inde dan hierboven is aangegeven. Deze f 90 miljard bestaat uit bedragen die niet in de financiële verantwoording van Financiën voorkomen, maar elders verantwoord worden. Het betreft aandelen in de belastingopbrengsten (invoerrechten en omzetbelasting) ten behoeve van de Europese Unie en ontvangsten ten behoeve van derden, waarvan de premies volksverzekeringen, welke worden geïnd voor de sociale fondsen, het belangrijkste deel zijn (ca. f 78 miljard).

De Belastingdienst legt de heffingen op met behulp van gegevens afkomstig van belanghebbenden. Dit maakt het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik (MenO) aanzienlijk.

Enkele jaren geleden is de Algemene Rekenkamer gestart met een meerjarig onderzoeksprogramma naar het MenO-beleid van de Belastingdienst. Het gaat daarin enerzijds om het inzicht dat het ministerie dient te bieden in het MenO-beleid en anderzijds om het oordeel dat de Rekenkamer gaat geven over het MenO-beleid van de Belastingdienst. De uitvoering van dit programma nadert zijn voltooiing.

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1997 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Financiën.

Hoofdstuk 2 is gewijd aan het financieel beheer. Hoofdstuk 3 is gereserveerd voor het bezwaaronderzoek. Dit heeft echter bij het Ministerie van Financiën niet plaatsgevonden. In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording over 1997. Uit het onderzoek naar het financieel beheer kunnen in een aantal gevallen tekortkomingen blijken, die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële verantwoording. Waar dit het geval is wordt dat in hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording betrokken.

In het Algemeen Gedeelte van deze bundel rapporteert de Rekenkamer over de aanpak van de millenniumproblematiek, de voorbereiding van de invoering van de euro, het Integriteitsbeleid en over het vervolgonderzoek Informatievoorziening en kengetallen.

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Accountantscontrole

De departementale accountantsdienst (AD) heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording 1997 van het Ministerie van Financiën afgegeven.

De Rekenkamer stelde vast dat de departementale accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1997. Haar oordelen zijn mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

Bij de controle van de financiële verantwoording van de Belastingdienst werken de IAB en de sector Belastingdienst van de AD intensief samen. De Rekenkamer stelde vast dat de AD de naleving van de Europese aanbestedingsregels in de controle heeft betrokken.

2.2 Administratieve organisatie

De beschrijving van de administratieve organisatie is grotendeels actueel. Dit geldt zowel voor het kerndepartement als de Belastingdienst.

Achterstanden worden veroorzaakt door organisatorische wijzigingen, andere werkwijzen en gewijzigde regelgeving. Deze achterstanden zijn meestal na een jaar ingelopen.

2.3 Automatisering

2.3.1 Kerndepartement

Voor de informatievoorziening over de begrotingsuitvoering beschikt het Ministerie van Financiën over het Financieel Beheer Systeem (FBS). Dit was in 1997 geen apart controle-object van de AD. Wel heeft de AD de

procedures voor de toegekende autorisaties en de betaalorganisatie gecontroleerd. Dat bracht geen knelpunten aan het licht.

Als gevolg van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) dient ieder ministerie met ingang van 1 januari 1995 van alle («bestaande») systemen zogenaamde afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses (A&K-analyses) uit te voeren om te komen tot een adequaat stelsel van maatregelen uit hoofde van informatiebeveiliging. De Rekenkamer constateerde dat binnen het kerndepartement is besloten om deze analyses vooralsnog alleen bij het invoeren van nieuwe systemen uit te voeren. Met het uitvoeren van A&K-analyses op bestaande systemen wordt gewacht tot het door het Ministerie van Binnenlandse Zaken toegezegde geautomatiseerd hulpmiddel beschikbaar is. De ontwikkeling daarvan heeft echter vertraging opgelopen. Hiermee voldoet het Ministerie van Financiën niet aan het VIR. Dit knelpunt is echter van zodanige aard dat het geen gevolgen heeft voor het financieel beheer.

2.3.2 Belastingdienst

Het Belastingdienst Automatiseringscentrum (BAC) beheert het grootste deel van de geautomatiseerde systemen van de Belastingdienst. In het rechtmatigheidsonderzoek 1996 concludeerde de Rekenkamer dat bij het BAC nog tal van verbeteringen noodzakelijk waren. Gezien de in 1996 geboekte vooruitgang in het oplossen van de tekortkomingen en de eveneens verbeterde besturing en beheersing van het BAC zijn de vooruitzichten voor het realiseren hiervan gunstig. De Rekenkamer wees erop dat, gelet op de mogelijke risico's, de inrichting van de interne controle en de beveiligingsfunctie prioriteit dienden te krijgen.

In 1997 heeft het BAC verdere verbeteringen gerealiseerd. De Rekenkamer kwam tot het volgende beeld van de stand van zaken. Door het BAC is een traject gestart om te komen tot een Third Party Mededeling (TPM). Het is de bedoeling dat eind 1998 een mededeling wordt gegeven over de opzet en eind 1999 over de werking van de beheers- en beveiligingsmaatregelen bij de sector Beheer en Exploitatie van het BAC. In het TPM-traject worden tevens de problemen rond de inrichting van de interne controle en de beveiligingsfunctie opgelost. De Rekenkamer constateerde dat het TPM-traject een extra impuls heeft gegeven aan het beter functioneren van het BAC. De activiteiten die nodig zijn om te komen tot een TPM lagen begin 1998 op schema.

De IAB en de AD constateerden dat inzake het beheer en de beveiliging van de automatisering bij de decentrale eenheden van de Belastingdienst bij meerdere eenheden achterstand bestaat in de uitvoering van de interne controle. Gezien de gesloten service-overeenkomsten is de eenheid Eerstelijns Beheer en Exploitatie van het BAC voor een groot deel verantwoordelijk voor de uitvoering van deze interne controle. De IAB en de AD deden de aanbeveling deze interne controles met voortvarendheid op te pakken.

Bij de invoering van het VIR is bij enkele eenheden van de Belastingdienst een afhankelijkheidsanalyse uitgevoerd. De daarmee samenhangende kwetsbaarheidsanalyse zou in het voorjaar van 1998 worden afgerond. Beide activiteiten moeten resulteren in een methode voor een A&K-analyse voor de gehele Belastingdienst.

2.3.3 Informatiebeveiliging Belastingdienst

In april 1997 publiceerde de Rekenkamer het rapport «Informatie-

beveiliging Belastingdienst». Naar aanleiding van de kritische bevindingen van dat onderzoek zijn inmiddels een aantal maatregelen getroffen:

- versnelling van bouwkundige aanpassingen voor toegangs- en inbraakbeveiliging;
- versterking van de interne controle;
- invoering van draagplicht legitimatiepasjes;
- invoering van een «clean desk policy».

Om houding en gedrag van het personeel ten opzichte van informatiebeveiliging te meten is een «beveiligingsmonitor» ontwikkeld. Deze zal in de loop van 1998 worden geïntroduceerd bij alle eenheden.

2.4 Versnelling van de verantwoordingsprocedure

Er was bij het Ministerie van Financiën nog geen sprake van een versnelling van de verantwoordingsprocedure.

In de op 23 april 1998 ontvangen financiële verantwoording was een voorbehoud opgenomen van de juistheid van gegevens van de Nationale Investeringsbank en de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij. Op dat moment waren die gegevens nog niet door de accountants van de desbetreffende instellingen gecertificeerd. De Rekenkamer ontving op 4 juni 1998 wijzigingsbladen voor de financiële verantwoording waaruit bleek dat de bewuste gegevens inmiddels wel gecertificeerd zijn.

2.5 Werking interne controle decentrale eenheden Belastingdienst

2.5.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft de werking van de interne controle bij de decentrale eenheden van de Belastingdienst in kaart gebracht. Daarbij is gebruik gemaakt van de managementletters over 1996 en 1997 van de Interne Accountantsdienst Belastingen (IAB).

De Rekenkamer onderzocht in welke mate de IAB in haar samenvattende conclusies in de managementletters gewag maakte van tekortkomingen in de werking van de interne controle bij de decentrale eenheden.

2.5.2 Werkwijze IAB

De IAB voert in het algemeen twee à drie keer per jaar een controle uit bij de eenheden. De belangrijkste bevindingen worden vastgelegd in de managementletters. De IAB oordeelt in deze managementletters of sprake is van ordelijk en controleerbaar financieel beheer met een toereikend stelsel van interne controle. In voorkomende gevallen wordt daarbij aangegeven welke belastingmiddelen en/of processen hierop een uitzondering vormen. In beginsel zijn alle (concept)managementletters onderhevig aan een systeem van kwaliteitsborging binnen de IAB en worden zij besproken met het hoofd van de desbetreffende eenheid. Naast de managementletters aan de eenheden brengt de IAB ieder half jaar een managementletter uit aan de divisies welke op hoofdlijnen een overzicht geeft van de stand van zaken bij de eenheden. Tenslotte wordt elk halfjaar een managementletter aan de Directeur-Generaal uitgebracht, waarin de bevindingen van de controle voor de Belastingdienst als geheel zijn opgenomen.

De IAB is van mening dat zij bij de uitvoering van haar controleonderzoeken moet kunnen steunen op een in opzet en werking deugdelijke interne controle binnen. De eisen die aan deze interne controle worden gesteld heeft de IAB vastgelegd in de nota «Te stellen eisen aan

interne controle bij eenheden van de Belastingdienst». Het uitgangspunt hierbij is dat het lijnmanagement primair verantwoordelijk is voor de opzet en werking van de administratieve organisatie/interne controle. Daarnaast legt de IAB bij de uitvoering van haar controlewerkzaamheden het accent op de belangrijkste belastingmiddelen en belastingprocessen. De belangrijkste belastingmiddelen zijn volgens de IAB: de Vennootschapsbelasting, de Omzetbelasting, de Loonheffing en de Inkomstenbelasting, welke worden uitgevoerd door de divisies (Grote-) Ondernemingen en Particulieren. Als belangrijkste processen worden door de IAB aangemerkt de Klantenregistratie en de Inning. Bij de divisie Douane merkt de IAB de Accijnzen en de Belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM) aan als belangrijkste middelen en als belangrijkste processen: de Invoer, Opslag, Uitvoer, Inning en Klantenregistratie.

De IAB gaf desgevraagd aan dat niet precies vastligt waar het draaipunt ligt tussen een positief of negatief oordeel over het financieel beheer bij een eenheid. Zij gaf aan dat de bevindingen over de opzet en werking van de interne controle zwaar wegen in de oordeelsvorming. In sommige gevallen kunnen daarbij volgens de IAB ook andere overwegingen een rol spelen, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van concrete ontwikkelingen waardoor naar verwachting het financieel beheer zal verbeteren.

2.5.3 Stand van zaken interne controle decentrale eenheden/ douaneposten

2.5.3.1 Convenant interne controle

In het tweede halfjaar 1997 zijn voor alle divisies interne controleconvenanten voor 1998 gesloten. Een belangrijk element hierbij is dat de IAB aan het begin van het jaar het interne controleprogramma van de eenheden beoordeelt waardoor deze vooraf duidelijkheid hebben over de toereikendheid van hun controleprogramma voor de accountantscontrole. Voorts is in het convenant vastgelegd dat de eenheden achterstanden in de uitvoering van de interne controle aan de doelgroepdirecteur en aan de IAB rapporteren. De IAB verwacht dat hierdoor het instrument interne controle als beheersinstrument beter gestalte zal krijgen. Bij die divisies echter waar al in 1997 een convenant werd gehanteerd merkte de IAB in haar managementletters (maart 1998) op dat de materie nog niet zo op de eenheden leeft: overeengekomen data en acties werden niet door alle eenheden nagekomen.

2.5.3.2 Decentrale eenheden Belastingdienst en Douane

De IAB bracht zowel in 1996 als in 1997 aan alle 68 decentrale eenheden van de Belastingdienst managementletters uit. Daarnaast werd in deze jaren aan alle 49 douanedistricten en -posten een managementletter uitgebracht.

De Rekenkamer onderzocht, voor de belangrijkste middelen en/of processen, in welke mate de IAB in haar samenvattende conclusie gewag maakte van tekortkomingen in de werking van de interne controle bij de decentrale eenheden.

De Rekenkamer stelde vast dat de IAB het financieel beheer bij de decentrale eenheden van de Belastingdienst over 1997 als volgt beoordeelde. Bij 40 eenheden (59%) was volgens de IAB sprake van een ordelijk en controleerbaar financieel beheer. Bij 5 eenheden (7%) was volgens de IAB sprake van onordelijk en/of niet controleerbaar financieel beheer (1996: 8 eenheden). Bij de overige 23 eenheden (34%) oordeelde de IAB positief over het financieel beheer maar werden wel (op onderdelen)

tekortkomingen in de werking van de interne controle gesignaleerd (1996: 19 eenheden).

De Rekenkamer stelde vast dat de IAB het financieel beheer bij de douaneposten in 1997 als volgt beoordeelde. De IAB concludeerde dat bij 39 posten (80%) sprake was van een ordelijk en controleerbaar financieel beheer. Bij 2 posten (4%) was volgens de IAB sprake van onordelijk en/of niet controleerbaar financieel beheer (1996: 2 posten). Bij de overige 8 posten (16%) oordeelde de IAB positief over het financieel beheer maar werden in de samenvattende conclusie met betrekking tot de belangrijkste belastingmiddelen en/of processen wel (op onderdelen) tekortkomingen in de werking van de interne controle genoemd (1996: 6 posten).

2.5.3.3 Aard van de tekortkomingen in de werking van de interne controle bij de decentrale eenheden/douaneposten

De IAB geeft in de managementletters op divisieniveau een samenvattend beeld van de interne controle bij de decentrale eenheden. In het algemeen wordt opgemerkt dat de interne controle op eenheden nog niet in alle gevallen voldoet aan de IAB nota «Te stellen eisen aan interne controle bij eenheden van de Belastingdienst». Meer specifiek werden de volgende tekortkomingen gesignaleerd:

- bij een aantal eenheden wordt de (al dan niet goede) werking van de interne controle in de lijn niet vastgesteld;
- niet alle eenheden beschikken over (adequate) IC-compilaties met samenvattende informatie over de uitkomsten van de interne controle;
- bij niet alle eenheden is sprake van een onafhankelijke selectie van de in de interne controle betrokken posten;
- bij vrij veel eenheden was medio 1997 sprake van achterstanden in de uitvoering van de interne controle. Veel van deze achterstanden worden in de tweede helft van het jaar ingelopen maar bij enkele eenheden werd het Interne Controle Programma (ICP) pas zeer laat uitgevoerd. Hierdoor wordt van interne controle als instrument voor de beheersing van de processen onvoldoende gebruik gemaakt;
- soms beperken eenheden zich bij de uitvoering van de interne controle tot uitvoering en registratie van de bevindingen. Het ontbreekt daarbij aan gestructureerde vervolgacties bij geconstateerde tekortkomingen.

De Rekenkamer stelde op grond van de managementletters vast dat het hiervoor geschetste beeld op hoofdlijnen voor alle divisies van toepassing is.

2.5.4 Conclusie

De Rekenkamer stelt vast dat in 1997 bij 28 van de 68 decentrale eenheden van de Belastingdienst de werking van de interne controle van één of meer belangrijke belastingmiddelen of processen (op onderdelen) tekortkomingen vertoonde. Binnen de divisie Douane was dat het geval bij 10 van de 49 douaneposten. Dit beeld komt overeen met de bevindingen over 1996.

Het voorgaande betekent dat de IAB bij haar controlewerkzaamheden niet geheel kon steunen op de werking en de uitkomsten van de interne controle. De Rekenkamer is van mening dat de werking van de interne controle bij de Belastingdienst aandacht blijft verdienen.

2.6 M en O-beleid van de Belastingdienst

2.6.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft al enkele malen gerapporteerd over de voortgang

van het onderzoek naar het beleid van de Belastingdienst ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (zie hiervoor het rechtmatigheidsonderzoek 1996 en 1997). Deze onderzoeksactiviteiten betreffen:

- de (jaarlijkse) onderzoeken naar de opzet en werking van het MenO-beleid bij één belastingmiddel, waarbij aandacht wordt besteed aan de werking van de planning- en controlcyclus bij de Belastingdienst;
- de beoordeling van het Beheersverslag Belastingdienst, als aanvulling op de toelichting bij de financiële verantwoording voor wat betreft het inzicht in opzet en werking van het MenO-beleid;
- het onderzoek naar de onderbouwing van het oordeel van de accountantsdienst over de toereikendheid van het MenO-beleid van de Belastingdienst;
- het onderzoek naar (de ontwikkeling van) het systeem van kwaliteitsborging bij de Belastingdienst.

Over deze activiteiten, met uitzondering van de eerste, wordt hierna verslag gedaan.

Mede als gevolg van de versnelling van de financiële verantwoording en de vertraging in de afronding van het onderzoek naar het MenO-beleid voor de Vennootschapsbelasting laat het afsluitende onderzoek van de Rekenkamer, waarin de bevindingen van de verschillende onderzoeksactiviteiten in hun samenhang worden bekeken, nog op zich wachten. Naar verwachting zal hierover in 1999 gerapporteerd kunnen worden.

2.6.2 Beheersverslag

Het Beheersverslag Belastingdienst geeft jaarlijks een overzicht van de resultaten van de primaire en ondersteunende processen bij de Belastingdienst. De Rekenkamer beschouwt het Beheersverslag als een essentiële aanvulling op de toelichting bij de financiële verantwoording voor wat betreft het kunnen verkrijgen van het vereiste inzicht in de opzet, werking en resultaten van het MenO-beleid. Omdat de paragraaf over het MenO-beleid in de toelichting bij de financiële verantwoording ingaande 1997 sterk is ingekort, is het Beheersverslag op dit punt alleen maar belangrijker geworden.

De Rekenkamer hecht zeer aan de verantwoording over realisatie en effecten, waaronder opbrengsten, van het MenO-beleid en vroeg daarvoor vorig jaar de bijzondere aandacht. In het Beheersverslag 1997 is meer informatie over beleidsrealisatie en effecten opgenomen dan in het Beheersverslag 1996. Het ligt in haar bedoeling om op basis van nader onderzoek aanbevelingen te geven om de informatie in het Beheersverslag over beleidsrealisatie en effecten verder te verbeteren.

2.6.3 Accountantscontrole M en O-beleid

2.6.3.1 Inleiding

De AD en de IAB beoordeelden in 1995 het door de Belastingdienst gevoerde MenO-beleid als Niet Evident Ontoereikend (NEO). Ter onderbouwing van dat oordeel onderhouden zij een apart dossier, het NEO-dossier genoemd. De Rekenkamer gaf in haar rechtmatigheidsonderzoek 1996 aan in hoeverre dat dossier inzicht biedt in de onderbouwing van het oordeel van AD/IAB. Zij deed daarbij aanbevelingen voor de verbetering van het NEO-dossier, die de staatssecretaris van Financiën toezegde over te nemen, met uitzondering van de laatste. Het betrof de volgende aanbevelingen:

- bepaal door middel van een risico-analyse een minimumniveau voor

- de opzet en de uitvoering van het MenO-beleid zodat tijdens de controles van AD/IAB de werkelijkheid hieraan kan worden getoetst;
- maak binnen de controleprogramma's het oordeel over de MenO-gevoelige componenten afzonderlijk zichtbaar;
 - neem per belastingmiddel in het afsluitingsmemorandum een expliciet accountantsoordeel op;
 - breng in de voorcontroles op de kwaliteitsborging een nadere structurering aan.

In haar onderzoek naar de financiële verantwoording 1997 besteedde de Rekenkamer opnieuw aandacht aan het NEO-dossier. Zij ging na of haar aanbevelingen uit het rechtmatigheidsonderzoek 1996 ter verbetering van het NEO-dossier waren gerealiseerd en of zij bij haar oordeelsvorming over het MenO-beleid van de Belastingdienst zou kunnen steunen op het oordeel van de AD en de IAB dat dit beleid niet evident ontoereikend is.

2.6.3.2 Bevindingen

De Rekenkamer constateerde dat de AD en de IAB in 1997 zijn voortgegaan op de weg die in voorgaande jaren werd ingezet op het terrein van het geven van inzicht in hun oordeel over het MenO-beleid van de Belastingdienst. Het daartoe opgebouwde NEO-dossier biedt in toenemende mate inzicht in de daartoe verrichte accountantscontrole. Zij stelde vast dat al haar aanbevelingen over 1996 tot maatregelen hebben geleid. Dus ook voor de aanvankelijk door de staatssecretaris niet overgenomen aanbeveling over de nadere structurering van de voorcontroles op de kwaliteitsborging. De Rekenkamer constateerde tegelijkertijd dat bij de uitwerking van de aanbevelingen over de invoering van twee maatregelen kanttekeningen moeten worden geplaatst. Zo bevatten de controlememoranda in het NEO-dossier nog geen oordeel van AD en de IAB over de handhaving van het minimumniveau voor opzet en uitvoering van het MenO-beleid, gebaseerd op de bevindingen uit de accountantscontrole. Voorts zijn in de accountantscontroleprogramma's de componenten van de controledoelstellingen die MenO-gevoelig zijn niet afzonderlijk zichtbaar gemaakt. Binnen één controledoelstelling komen zowel MenO-gevoelige (juistheid van gegevens van belanghebbenden) als niet MenO-gevoelige (juistheid van administratieve verwerking) voor. Dit verhindert een afzonderlijk oordeel over de MenO-gevoelige componenten, dat de Rekenkamer nodig acht voor het oordeel over het MenO-beleid.

2.6.3.3 Conclusie

De AD en de IAB hebben in 1997, evenals vorig jaar, vooruitgang geboekt in de onderbouwing van het oordeel dat het MenO-beleid van de Belastingdienst niet evident ontoereikend is. Het NEO-dossier is op vele punten aan de wensen van de Rekenkamer aangepast. Op het punt van de invoering van twee maatregelen moeten kanttekeningen worden geplaatst. Omdat het om essentiële aanvullingen van het NEO-dossier gaat, is de Rekenkamer van mening dat die moeten worden aangebracht, wil zij over voldoende inzicht in het oordeel over de opzet en uitvoering van het MenO-beleid kunnen beschikken. Zij vroeg de staatssecretaris of hij die visie van de Rekenkamer, die hij vorig jaar onderschreef, nog steeds deelde.

2.6.3.4 Commentaar staatssecretaris

De staatssecretaris liet in zijn reactie weten dat hij met de Rekenkamer van mening is dat het opnemen van een oordeel over de handhaving van het minimumniveau in de controlememoranda van het NEO-dossier en het

afzonderlijk zichtbaar maken van de MenO-gevoelige componenten binnen de controledoelstellingen van de accountantscontrole-programma's een goede zaak is. Hij gaat ervan uit dat in 1998 in goed overleg de laatste belemmeringen zullen worden weggenomen.

2.6.4 Kwaliteitsborging

De Rekenkamer kondigde in het rechtmatigheidsonderzoek 1996 aan speciale aandacht te zullen besteden aan het systeem van kwaliteitsborging bij de Belastingdienst. Dit is niet gelukt omdat de ontwikkeling van een deel van het systeem door de Belastingdienst meer tijd vergde dan was voorzien. Dit deel betreft een meetinstrument, dat de naam KIEK draagt. Het werd door technische problemen pas eind 1997 bij de eenheden van de Belastingdienst geïnstalleerd. Het is de eenheden daarna niet meer gelukt in 1997 een nulmeting volledig uit te voeren en daarover te rapporteren. In het Beheersverslag 1997 van de Belastingdienst zijn enkele resultaten van de nulmeting opgenomen. Met ingang van 1998 vinden elk kwartaal metingen plaats.

De Rekenkamer gaat er vanuit dat het systeem van kwaliteitsborging in 1998 volledig zal worden toegepast. Dat zal de Rekenkamer in de gelegenheid stellen in het rechtmatigheidsonderzoek 1998 speciale aandacht te geven aan de werking en de resultaten van het systeem.

2.7 Rijkshoofdboekhouding

In het rechtmatigheidsonderzoek 1996 plaatste de Rekenkamer kanttekeningen bij een aantal rekeningen-courant voor derden bij de Rijkshoofdboekhouding. Het betrof rekeningen-courant waarop ten laste van de begroting tegoeden werden aangehouden waarvan onzeker was wanneer uitbetaling zou moeten plaatsvinden. De Rekenkamer achtte dit in strijd met de systematiek van de geïntegreerde verplichtingen-kas-administratie. De minister van Financiën was het oneens met het standpunt van de Rekenkamer dat de beschikkingsbevoegdheid over de tegoeden op rekeningen-courant niet was overgegaan, dan nadat aan nadere voorwaarden was voldaan, op de rekening-courant-houder. De Rekenkamer heeft destijds aangegeven nog met de minister te zullen corresponderen over deze materie.

Nadere bestudering van bestaande en nieuwe regelgeving, met name het nieuwe Besluit Kasbeheer waarin de minister het openen van een rekening-courant met derden onder bepaalde voorwaarden heeft geregeld, leidde de Rekenkamer tot de conclusie dat de handelwijze inzake de rekening-courant verhoudingen formeel juridisch niet onrechtmatig is.

De Rekenkamer merkt echter op dat de mogelijkheid die de rekening-courant verhouding biedt tot het vormen van reserves bij het Rijk niet overeenstemt met de geest van de Comptabiliteitswet en de hierin vastgelegde systematiek van de geïntegreerde verplichtingen-kas-administratie. Dit kan een belemmering vormen voor een transparante begroting en kan een aantasting betekenen van het budgetrecht van de Staten-Generaal. Temeer daar deze posten niet terug te vinden zijn binnen de financiële verantwoordingen van de individuele ministeries. Ook de saldibalans van de Rijkshoofdboekhouding gaat niet afzonderlijk naar de Staten-Generaal maar wordt geconsolideerd opgenomen in de saldibalans van het Rijk. De Staten-Generaal ontvangen dus geen informatie over de tegoeden op rekeningen-courant met derden.

De Rekenkamer heeft de minister van Financiën verzocht inzicht te verschaffen in en zich te verantwoorden over de op de rekeningen-courant aangehouden tegoeden aan de Staten-Generaal.

2.8 Subsidie tankstations

Per 1 juli 1997 is de Tijdelijke regeling subsidie tankstations grensstreek Duitsland van kracht geworden. Met deze regeling werd beoogd een tegemoetkoming te verlenen voor de daling van de omzet van de tankstations als gevolg van de verhoging van de accijns op lichte olie. De uitvoering van de regeling werd opgedragen aan Senter, een agentschap van het Ministerie van Economische Zaken dat vele subsidieregelingen uitvoert.

De Rekenkamer constateerde dat de uitvoeringsafspraken tussen het Ministerie van Financiën en Senter medio juni 1998 nog niet ondertekend waren.

De accountantscontrole werd uitgevoerd door een externe accountant. Deze verstreekte op 17 juni 1998 een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording 1997 van Senter over de uitvoering van de subsidieregeling tankstations.

De Rekenkamer beveelt aan om de uitvoeringsafspraken, en daarmee de accountantscontrole, in toekomstige gevallen tijdig te regelen om te voorkomen dat er situaties van onordelijk financieel beheer ontstaan.

De Europese Commissie heeft op 3 juni jl. besloten om een procedure ex artikel 93, lid 2, van het EG-verdrag in te leiden voor deze regeling. Indien de uitkomst van deze procedure zou zijn dat de regeling in strijd is met de Europese regelgeving dan dient de Rekenkamer haar oordeel omtrent de rechtmatigheid van deze post te herzien.

2.9 Europese aanbestedingsrichtlijnen

De accountantsdienst heeft vastgesteld dat het ministerie de Europese aanbestedingsregels in 1997, op één geval na, heeft nageleefd.

2.10 Afdracht eigen middelen Europese Gemeenschap

Nederland draagt als lidstaat van de Europese Unie jaarlijks bij aan de financiering van de begroting van de Europese Gemeenschap. De daarvoor bestemde eigen middelen worden afgedragen aan de Europese Commissie en bestaan uit heffingen bij invoer en landbouwheffingen (traditionele eigen middelen genoemd), de afdracht van een deel van de door de lidstaat geheven omzetbelasting (BTW-afdracht) en een bijdrage op basis van het bruto nationaal product van de lidstaat (BNP-bijdrage). Sinds de instelling van de eigen middelen in 1971 verricht de Rekenkamer onderzoek naar de afdracht, zoals die door de minister van Financiën wordt verantwoord aan de Europese Commissie in het verslag over de toepassing van het Besluit eigen middelen. Het verslag over 1997 ontving de Rekenkamer in april 1998.

De afdrachten in 1997 zijn als volgt te specificeren:

Douanerechten, rechten op landbouwproducten, suikerheffingen etc. ¹	f 4 242 755 640
BTW-afdracht	f 4 027 568 372
BNP-bijdrage	f 2 824 895 123
<hr/>	
Totaal afgedragen eigen middelen	f 11 095 219 135

¹ In tegenstelling tot voorgaande jaren worden heffingen in de landbouwsector niet afzonderlijk verantwoord.

De Rekenkamer stelde in haar onderzoek, waarbij zij gebruik maakte van de controle door de AD van het Ministerie van Financiën, vast dat de douanerechten aansloten bij de door de Belastingdienst verantwoorde invoerrechten en de heffingen in de landbouwsector (f 565 041 865) bij de verantwoording daarover in het Landbouw-Egalisatiefonds. De BTW-afdracht en de BNP-bijdrage komen overeen met de door de Europese Commissie goedgekeurde ramingen en daarop aangebrachte correcties en afrekeningen van eerdere jaren. De BNP-bijdrage werd ten laste van de rekening 1997 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken gebracht.

2.11 Conclusies

In het rechtmatigheidsonderzoek 1997 besteedde de Rekenkamer aandacht aan een aantal aspecten van het financieel beheer. De bevindingen van de Rekenkamer leverden naast een aantal waardevolle beoordelingen ook een aantal punten op die extra aandacht behoeven.

De Rekenkamer spreekt haar waardering uit voor:

- de verbeteringen in het functioneren van het Belastingdienst Automatiseringscentrum;
- de toegenomen informatie in het Beheersverslag Belastingdienst over de beleidsrealisatie en effecten;
- de vooruitgang in de onderbouwing van het oordeel over het MenO-beleid in het NEO-dossier.

De extra aandacht vraagt de Rekenkamer voor de volgende punten:

- de werking van de interne controle bij de Belastingdienst;
- een goede invoering van het systeem van kwaliteitsborging bij de Belastingdienst;
- inzicht in en verantwoording over de rekeningen-courant van derden, die worden aangehouden bij de Rijkshoofdboekhouding ten behoeve van de Staten-Generaal.

De Rekenkamer zal in haar rechtmatigheidsonderzoek 1998 nagaan of deze punten in voldoende mate ter hand zijn genomen.

3 BEZWAARONDERZOEK

Bij het Ministerie van Financiën is dit jaar geen bezwaaronderzoek uitgevoerd.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1997 van het Ministerie van Financiën is samengesteld. Daarvan is afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Overzicht 1. Bedragen van de rekening 1997, Ministerie van Financiën, (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	20 067,2	5 118,6	148 655,4
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	20 067,2	5 118,6	148 655,4
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	0	0

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 1867,3 miljoen respectievelijk f 41,1 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet accoord gaan met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

4.2 Toelichting bij de rekening

De toelichting bij de rekening 1997 van het Ministerie van Financiën voldoet aan de eisen (zie ook paragraaf 2.6.2 van dit rapport).

4.3 Saldibalans met toelichting

Jaarlijks beoordeelt de Rekenkamer een deel van de bedragen op de saldibalans. De bedragen die zij niet beoordeelt zijn samengesteld uit:

- de uitgaven en ontvangsten die de Rekenkamer al beoordeeld heeft bij het onderzoek van de rekeningen; deze zijn niet opnieuw beoordeeld bij het onderzoek van de saldibalans waar zij als post ontstaan;
- de bedragen die op tegenrekeningen staan; deze worden niet beoordeeld omdat ze geen inhoudelijke waarde hebben.

Van de overige bedragen onderzoekt de Rekenkamer of deze fouten of onzekerheden bevatten die haar tolerantiegrenzen overschrijden.

Overzicht 2 geeft het totaalbedrag van de saldibalans per 31 december 1997. Daarvan worden afgetrokken:

- het totaal van de niet-beoordeelde bedragen;
- het totaal van de bedragen waarvoor met redelijke zekerheid is vastgesteld dat deze geen fouten of onzekerheden bevatten.

Dit resulteert in een totaal van bedragen met fouten of onzekerheden die de tolerantiegrenzen overschrijden (belangrijke fouten en onzekerheden).

Overzicht 2. Bedragen van de saldibalans per 31 december 1997, Ministerie van Financiën, (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	443 028,0	443 028,0
Niet beoordeeld	125 694,6	327 490,1
Beoordeeld	317 333,4	115 537,9
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	317 333,4	115 537,9
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	0

De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen.

4.4 Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording van het Ministerie van Financiën voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in

overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van het ministerie voldoet aan beide eisen.

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1997 VAN HET MINISTERIE VAN DEFENSIE

Inhoud

	Samenvatting	167
1	Inleiding	168
2	Financieel beheer	169
2.1	Accountantscontrole	169
2.2	Administratieve organisatie	169
2.2.1	Bevindingen	169
2.2.2	Reactie minister	171
2.2.3	Nawoord Rekenkamer	172
2.3	Automatisering	172
2.3.1	Relevante systemen	172
2.3.2	Invoering Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksoverheid	173
2.4	Nieuw Salarissysteem Krijgsmacht	173
2.5	Woningbeheer	174
2.6	Versnelling van de verantwoordingsprocedure	174
2.7	Conclusies	174
3	Bezwaaronderzoek	176
3.1	Inleiding	176
3.2	Uitkomsten van het onderzoek	176
3.3	Conclusie	177
3.4	Reactie minister	177
4	Financiële verantwoording	177
4.1	Rekening	177
4.2	Toelichting bij de rekening	178
4.3	Saldibalans met toelichting	178
4.4	Financiële verantwoording agentschap Duyverman Computer Centrum	179
4.5	Financiële verantwoording agentschap Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen	179
4.6	Oordeel over de financiële verantwoording	179
	Bijlage	181

SAMENVATTING

De Rekenkamer trof in de financiële verantwoording 1997 van het Ministerie van Defensie in 100% van de ontvangsten, 99,7% van de verplichtingen en 99,7% van de uitgaven geen belangrijke fouten en onzekerheden aan.

De Rekenkamer kon voor haar oordeel steunen op de bevindingen van de accountantsdienst van het ministerie. De accountantsdienst heeft bij de financiële verantwoording 1997 van het ministerie en de agentschappen Duyverman Computercentrum en de Dienst Gebouwen Werken & Terreinen een goedkeurende accountantsverklaring gegeven.

Voor het financieel beheer in 1997 kwam de Rekenkamer evenals in 1996 tot de conclusie dat dit een verdere verslechtering liet zien. Op onderdelen was weliswaar sprake van een aantal verbeteringen, maar daar tegenover stond een veel groter aantal onderdelen dat een teruggang in de kwaliteit vertoonde. Voorts waren toezeggingen voor verbeteringen van oude tekortkomingen niet allemaal nagekomen. De teruggang van de kwaliteit van het financieel beheer veroorzaakte onder andere zeer veel correcties in de financiële verantwoording.

De hoofdoorzaken voor de tekortkomingen in het financieel beheer betreffen een teruggang in de kwaliteit van de administratieve organisatie rondom het financieel beheer, een beperkte kennis op decentraal niveau van het financieel beheer, onvoldoende administratieve discipline bij de naleving van de spelregels, en onvoldoende toezicht op het financieel beheer.

De ernstigste tekortkomingen in het financieel beheer doen zich voor bij het Defensie Interservice Commando (Dico) en de Koninklijke Landmacht (KI), waarover al een aantal jaren wordt gerapporteerd zonder dat verbeteringen optreden.

De Rekenkamer merkt op dat het Ministerie van Defensie in juni 1998 een centraal aangestuurd verbeterplan zal uitbrengen, dat is gericht op de hoofdoorzaken van de tekortkomingen. De Rekenkamer verwacht dat met behulp van dit verbeterplan voldoende verbeteringen mogelijk zijn en zal de voortgang van werkzaamheden voortvloeiende uit de aangekondigde verbeteringen met interesse volgen.

Voor het begrotingsadministratiesysteem geldt dat de hierin opgenomen maatregelen van interne controle en beveiliging voldoen aan de eisen. De logische toegangsbeveiliging behoeft echter nog verbetering. Voorts vertonen andere voor het financieel beheer relevante systemen nog tekortkomingen. Zo vormt de onderhouds ontwikkelomgeving bij het Nieuw Salarissysteem Krijgsmacht (NSK) inzake het parallel onderhoud bij het wijzigen van programmatuur nog een risico en ontbreken beheersprotocollen voor een aantal systemen.

Om invulling te geven aan de informatiebeveiliging heeft de departementsleiding een herziene versie van het Defensie Beveiligingsbeleid vastgesteld. Bij de invoering van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 (VIR) is een achterstand ontstaan.

De administratieve organisatie voor het woningbeheer voldeed in de loop van 1997 aan de eisen. Voorts zijn duidelijke afspraken gemaakt over de afbakening van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

In het uitgevoerde bezwaaronderzoek naar het financieel beheer bij de Dienst Gebouwen Werken en Terreinen (DGW&T) bleek dat de minister weliswaar op een laat tijdstip de verbeteringen ter hand heeft genomen, maar dat in opzet de tekortkomingen voldoende zijn weggenomen. De

werking van de genomen en nog te nemen maatregelen kon de Rekenkamer nog niet voor alle verbeterpunten vaststellen.

De Rekenkamer zag daarom af van het maken van bezwaar zoals bedoeld in artikel 55, eerste lid van de Comptabiliteitswet. Zij zal echter in het rechtmatigheidsonderzoek 1998 bijzondere aandacht besteden aan het financieel beheer bij het agentschap DGW&T.

Bij het ministerie was voor 1997 geen versnelling van de verantwoordingsprocedure voorzien. De opstelling van de financiële verantwoording is in 1997 verder gestroomlijnd. Desondanks deden zich nog enkele knelpunten voor, die voornamelijk betrekking hadden op de kwaliteit van de toelichting bij de rekening van de beleidsterreinen en de late aanlevering van de verantwoording door onderdelen van het ministerie. Voor 1998 wordt nog geen versnelling van de verantwoordingsprocedure doorgevoerd. Wel streeft het ministerie een interne versnelling na.

1 INLEIDING

Het Ministerie van Defensie is te typeren als een ministerie met veel transactie-uitgaven. Enerzijds betreft dit personeelsuitgaven (circa f 7,9 miljard) en anderzijds uitgaven voor aanschaf en onderhoud van militair materieel (f 6,0 miljard). Personeelsbeheer, contractbeheer en materieel beheer zijn essentiële elementen van het financieel beheer.

De in 1993 ingezette herstructurering en inkrimping van de krijgsmacht heeft het afgelopen jaar verder vorm gekregen. Tevens is verdere voortgang gemaakt met het project Verbeterd Economisch Beheer (VEB). Dit project leidt tot een decentralisatie van taken en bevoegdheden op financieel economisch gebied, waardoor resultaatverantwoordelijke eenheden een grotere invloed krijgen ten aanzien van hun bedrijfsvoering en budgetten. Dit vergt uiteraard een goede onderlinge taakafbakening tussen de diverse resultaatverantwoordelijke niveaus. In het jaar 2000 moet de gefaseerde invoering van het VEB-project afgerond zijn. Het ministerie heeft twee agentschappen, te weten het per 1 januari 1994 ingestelde agentschap Duyverman Computer Centrum (DCC) en het per 1 januari 1996 opgerichte agentschap Dienst Gebouwen Werken en Terreinen (DGW&T). Per 1 september 1997 is de Defensie Telematica Organisatie (DTO) opgericht, die vanaf 1 januari 1998 de agentschapsstatus heeft. Vanaf 1 januari 1998 zijn in de DTO organisatieonderdelen van het ministerie ondergebracht, waaronder het reeds bestaande agentschap DCC. In 1997 zijn voorbereidingen getroffen om het bij DCC reeds operationele systeem ter ondersteuning van de bedrijfsvoering verder uit te bouwen en toepasbaar te maken voor de overige partners in het DTO.

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1997 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van Defensie. Zij heeft over onderdelen van dit onderzoek met de minister van Defensie gecorrespondeerd. Zijn reactie is in dit rapport verwerkt.

Dit rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is gewijd aan het financieel beheer. Hoofdstuk 3 is gereserveerd voor het uitgevoerde bezwaaronderzoek naar het financieel beheer bij het agentschap DGW&T. In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording over 1997 van het ministerie en de agentschappen. Uit het onderzoek van het financieel beheer kunnen tekortkomingen blijken die leiden tot fouten en onzekerheden in de financiële verantwoording. Indien dat het geval is wordt dat in het desbetreffende deel van hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording betrokken.

Het rapport sluit af met overzichten van de geconstateerde belangrijke fouten en onzekerheden.

De Rekenkamer rapporteert in het Algemeen gedeelte van deze bundel rijksbreed over de aanpak van de millenniumproblematiek, de voorbereiding van de invoering van de euro, het integriteitsbeleid en over het vervolgonderzoek Informatievoorziening en kengetallen.

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Accountantscontrole

De accountantsdienst van het ministerie (AD) heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording 1997 van het departement en van de agentschappen DCC en DGW&T afgegeven.

De Rekenkamer stelde vast dat de departementale accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording. Haar oordelen zijn dan ook mede op basis van de AD-rapportage tot stand gekomen. De Rekenkamer stelde vast dat de AD de naleving van de Europese aanbestedingsregels in de controle heeft betrokken.

2.2 Administratieve organisatie

2.2.1 Bevindingen

In haar rapport bij de financiële verantwoording 1996 concludeerde de Rekenkamer dat het financieel beheer bij het Ministerie van Defensie in 1996 was verslechterd ten opzichte van voorgaande jaren. Wij gaven toen reeds aan dat het proces van reorganisaties, decentralisaties en de invoering van het Verbeterd Economisch Beheer kan leiden tot een te laag niveau van financieel beheer.

De minister kondigde in zijn reactie aan om voorafgaand aan decentralisatie financieel-beheersaudits uit te voeren, de opleiding van FEZ-functionarissen te intensiveren, plannen van aanpak op te stellen ter verbetering van de aandachtspunten in het financieel beheer en te onderzoeken hoe veranderingen op een doeltreffende wijze in de administratieve organisatie kunnen worden doorgevoerd.

Tijdens het rechtmatigheidsonderzoek 1997 constateerde de Rekenkamer dat op onderdelen verbeteringen in het financieel beheer gerealiseerd zijn. Deze betreffen met name:

- de Dienst Gebouwen Werken & Terreinen (DGW&T). Zie voor een nadere toelichting hoofdstuk 3;
- Koninklijke Landmacht (KL). Hier zijn verbeteringen aangebracht in de toezichtfunctie op het financieel beheer en zijn op onderdelen, met name voor het personeelsproces, structurele verbeteringsmaatregelen in gang gezet (zie paragraaf 2.4);
- de Koninklijke Luchtmacht (Klu). Een deel van de verbeteringsmaatregelen uit het rapport Deconcentratie Directie Economisch Beheer Klu-taken (DECONDEB-Klu) is inmiddels gerealiseerd, hetgeen heeft geleid tot een verbetering van de opzet van de centrale beheersingskaders. Dit heeft voor een deel een positief effect gehad op de werking van het financieel beheer;
- de Koninklijke Marine (KM). Hier zijn verbeteringen in de administratieve organisatie aangebracht bij een aantal onderdelen en er zijn belangrijke vorderingen gemaakt bij de implementatie van het Verbeterd Economisch Beheer;

- de Koninklijke Marechaussee (KMAR). De aanbevelingen inzake de bewakingskosten Schiphol zijn inmiddels geïmplementeerd;
- de toelichting bij de rekening. Door de instelling van de taakgroep coördinatie financiële verantwoording 1997 is met name de kwaliteit van het algemeen gedeelte van de toelichting bij de rekening verbeterd.

Tegenover genoemde verbeteringen stelden wij evenwel vast dat er in 1997 op onderdelen een teruggang in de kwaliteit van het financieel beheer is opgetreden en dat in 1996 reeds bestaande tekortkomingen, ondanks de gedane toezeggingen, niet allemaal zijn opgelost. Belangrijke tekortkomingen die mede hierdoor in het financieel beheer over 1997 zijn opgetreden betreffen:

- Defensie Interservice Commando (Dico). Bij de verantwoording van dit beleidsterrein is evenals in 1996 een accountantsverklaring met beperking afgegeven. De belangrijkste tekortkomingen zijn het onvoldoende inhoud geven aan de interne controle, waardoor de begrotingsbelasting van militaire salarissen niet is gewaarborgd. Voorts wordt onvoldoende invulling gegeven aan de controlfunctie. Daarnaast bestaan er tekortkomingen in de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen, in de voorafgaande financiële toetsing, het aangaan en registreren van verplichtingen en in het verstrekken van voorschotten;
- Duyverman Computer Centrum (DCC). Bij dit agentschap is sprake van een sterke teruggang in het financieel beheer, doordat de financiële processen inclusief de interne controle onvoldoende aandacht kregen. Dit kwam onder andere tot uitdrukking in de bepaling van de omzet;
- Centrale Organisatie (CO). Hier vergt het financieel beheer aandacht door tekortkomingen ten aanzien van dossiervorming, verificatie en de vaststelling en naleving van tekenbevoegdheden;
- Koninklijke Marine (KM). Het feitelijke verplichtingenbeheer rondom materiële exploitatie (raam-/afroepcontracten, procedure inhuur personeel en naleving regelgeving) is verslechterd, hetgeen tot aanzienlijke correcties leidde;
- Koninklijke Landmacht (KL). Op decentraal niveau zijn onvoldoende maatregelen geïmplementeerd om een ordelijk en controlebaar financieel beheer te waarborgen. Zo is de inrichting van de administratieve organisatie nog niet voltooid, is er te weinig aandacht voor functiescheidingen en de interne controle voldoet in opzet en werking nog niet aan de eisen. Voorts blijkt de informatie uit de verplichtingenadministratie niet altijd juist en volledig te zijn en het instrument financiële audits is binnen de ressorts en de resultaatverantwoordelijke eenheden nog onvoldoende ontwikkeld. Ook het personeelsproces voor de mutatiestelling van de salarissen vertoont tekortkomingen. Tevens voldeed de interne controle op de salarissen centraal en decentraal niet aan de eisen;
- Koninklijke Luchtmacht (Klu). Bij de implementatie van de verbeteringsmaatregelen uit het rapport DECONDEB-Klu taken is enige vertraging ontstaan. Hierdoor zijn de effecten van het in gang gezette verbeteringsproces nog niet volledig zichtbaar. Voorts kon de Defac nog niet geheel steunen op de door de Klu uitgevoerde interne controle;
- Het materieelbeheer vertoonde bij meerdere onderdelen tekortkomingen;
- De artikelsgewijze toelichting bij de rekening was bij meerdere departementsonderdelen aanvankelijk onvoldoende, dit gold in sterke mate voor de DGW&T, de Klu en Dico. Hierdoor waren in de afrondende fase nog de nodige aanpassingen noodzakelijk en moest de Defac oneigenlijke werkzaamheden verrichten, zij het minder dan in voorgaande jaren.

Onder andere als gevolg van de reeds genoemde tekortkomingen zijn op grond van de bevindingen van de Defac omvangrijke correcties uitgevoerd in de financiële verantwoording. Ook de omvang van de benodigde correcties duidt op tekortkomingen in het financieel beheer. Uit het feit dat een goedkeurende accountantsverklaring bij de financiële verantwoording is afgegeven, mag dan ook niet zonder meer worden afgeleid dat de opzet en de wijze van functioneren van de financieel-administratieve systemen die aan de totstandkoming van de financiële verantwoording ten grondslag liggen, in alle opzichten voldoen aan de vanuit het oogpunt van ordelijk financieel beheer te stellen eisen.

Een aantal van genoemde tekortkomingen in het financieel beheer hebben een groot financieel belang (Dico en KI) en worden reeds meerdere jaren door de Defac en de Rekenkamer gesignaleerd, zonder dat er een verbetering optreedt.

De Rekenkamer is van mening dat de oorzaken voor de geconstateerde knelpunten grotendeels gelijklopend zijn en derhalve een sectoroverstijgende structuur hebben. De oorzaken van de tekortkomingen in het financieel beheer zijn naar onze mening in hoofdlijnen:

- een teruggang in de kwaliteit van de administratieve organisatie rondom het financieel beheer. Dit is onder andere het gevolg van de vele veranderingsprocessen en komt mede tot uitdrukking in onvoldoende helderheid omtrent gedelegeerde bevoegdheden;
- een beperkte kennis op decentraal niveau van het financieel beheer;
- onvoldoende administratieve discipline bij de naleving van de spelregels voor het financieel beheer (onder andere dossiervorming, verificatie, eindejaarsproblematiek, voorafgaande financiële toetsing);
- onvoldoende toezicht op het financieel beheer.

Wij hebben goede nota genomen van het feit dat het departement een centraal aangestuurd verbeterplan opstelt, dat gericht is op de hoofdorzaken van de tekortkomingen. Indien genoemde oorzaken op een goede en daadkrachtige wijze worden aangepakt, zal dat naar verwachting departementsbreed een positief effect hebben op de kwaliteit van het financieel beheer.

Voorts constateren wij dat de Defensiebedrijven en resultaatverantwoordelijke eenheden vanaf 1998 via kwartaalrapportages financiële verantwoordingsinformatie moeten gaan verschaffen, hetgeen moet uitmonden in de financiële verantwoording. Hiertoe is een nieuw departementsbreed geuniformeerd format ontwikkeld. Kwalitatieve en kwantitatieve juistheid van deze stuurinformatie is daarbij een vereiste. Wij zijn van mening dat voldoende waarborgen moeten worden ingebouwd om de betrouwbaarheid van de informatie, een goed toezicht daarop en een goede centrale sturing te garanderen op financieel en inhoudelijk gebied.

De voortgang hiervan zal door ons, mede gezien de omvang van de onderdelen, in 1998 nauwlettend worden gevolgd.

2.2.2 Reactie minister

De minister antwoordde dat de geconstateerde teruggang van de kwaliteit van het financieel beheer hem eveneens zorgen baart. Voorts onderschreef de minister dat een aantal van de geconstateerde knelpunten een sectoroverstijgende structuur heeft. Vandaar dat binnen het ministerie inmiddels is besloten tot een meer structurele aanpak van de verbetering van de kwaliteit van het financieel beheer door middel van een centraal aangestuurd verbeterplan en een verbeterplan per beleidsterrein. Deze plannen bevatten korte-termijn-maatregelen die moeten leiden tot een

algehele kwaliteitsverbetering en een grotere bewustwording van de inhoud en het bestaan van de spelregels voor het financieel beheer op decentraal niveau.

Tevens zullen defensiebreed maatregelen worden genomen die gericht zijn op versterking van de kwaliteit aan de basis. Voorts wordt aan de bestaande opleidingen verder vorm gegeven en wordt een monitor ingevoerd, waarmee de administratieve discipline en budgetdiscipline worden gevolgd.

Ten slotte onderschreef de minister de noodzaak van een toereikend stelsel van verantwoordingsinformatie van defensiebedrijven en resultaatverantwoordelijke eenheden. Hiervoor is de standaard verantwoordingsstructuur nader uitgewerkt. Daarnaast zijn maatregelen genomen om de actualiteit en juistheid van de verantwoordingsinformatie te waarborgen.

2.2.3 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer vindt het positief dat de minister de geconstateerde tekortkomingen onderschrijft en toezegt daar nu op meer gestructureerde wijze verbetering in te gaan aanbrengen.

Zowel bij de Koninklijke Landmacht als bij Dico bestaat een groot aantal tekortkomingen in het financieel beheer die reeds meerdere jaren worden signaleerd en een groot financieel belang hebben, zonder dat hierin relevante verbeteringen optreden.

Daarom zal de Rekenkamer in haar onderzoek over 1998 bijzondere aandacht schenken aan de maatregelen die bij de Koninklijke Landmacht en Dico zijn getroffen en zo nodig overwegen bezwaar te maken. Voorts zal de Rekenkamer de voortgang van de overige verbeteringsmaatregelen met aandacht volgen.

2.3 Automatisering

2.3.1 Relevante systemen

Het begrotingsadministratiesysteem van het Ministerie van Defensie is de geïntegreerde verplichtingen kas- en kostenadministratie (GVKKA), die uit zeven deelsystemen bestaat. De hierin opgenomen maatregelen van interne controle en beveiliging voldoen aan de eisen. De logische toegangsbeveiliging behoeft echter nog verbetering. Inmiddels is er wel een beheersprotocol aanwezig met standaardprofielen voor de inrichting van de toegangsbeveiliging en de interne controle op de verleende autorisaties. Voorts is een begin gemaakt met het opstellen van een beveiligingsplan GVKKA.

De verbijzonderde interne controle bij DCC heeft in 1997 onvoldoende invulling gekregen, waardoor onvoldoende zekerheid bestond dat zich in 1997 in de werking geen systematische afwijkingen hebben voorgedaan.

Voor het NSK vormt de onderhouds- en ontwikkelomgeving inzake het parallel onderhoud bij het wijzigen van programmatuur nog een risico.

Voor de personeelsinformatiesystemen Human Resource System-Klu (HRS-Klu) en bedrijfsbeheerssysteem KM (BBS-KM) ontbreken nog beheersprotocollen, waardoor risico's bestaan met betrekking tot de betrouwbaarheid van de informatievoorziening. Er zijn echter, evenals voor de overige voor het financieel beheer van belang zijnde systemen, geen systeemtechnische tekortkomingen bekend.

2.3.2 Invoering Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksoverheid

Voor de invoering van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksoverheid (VIR) heeft de secretaris-generaal een herziene versie van het (integraal) Defensie Beveiligingsbeleid vastgesteld.

Om het beveiligingsbewustzijn te bevorderen is door de Koninklijke Landmacht een expertisecentrum ingericht. Ook bij de Koninklijke Luchtmacht is men gestart met het werven van medewerkers voor een nog in te stellen expertisecentrum.

Centraal is een raamwerk bewustwording opgesteld. Een uitgewerkt plan om de bewustwording decentraal te bevorderen ontbreekt echter nog.

Bij de krijgsmachtdelen zijn functionarissen aangewezen en opgeleid om de benodigde afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses (A&K-analyses) uit te voeren en een beveiligingsplan op te stellen.

Met de uitvoering van A&K-analyses en het opstellen van beveiligingsplannen is ten opzichte van ultimo 1996 geen substantiële verbetering opgetreden. De toen reeds bestaande vitale systemen voldeden echter geheel aan het VIR. De nieuw ontwikkelde cq de aangepaste vitale systemen voldoen nog niet (volledig) aan het VIR.

De onder het VIR brengen van de vitale systemen en vitale verantwoordelijkheidsgebieden was gepland voor 1 januari 1997. De geplande realisatiedatum is inmiddels verschoven naar 1 januari 2000. Voor de overige, veelal ondersteunende, informatiesystemen gold reeds de geplande datum van 1 januari 2000.

Om de geplande datum van 1 januari 2000 te halen is gezien het grote aantal systemen (circa 1 000) een enorme inspanning vereist.

Aangezien er nagenoeg geen voortgang is geboekt in de uitvoering van A&K-analyses en het opstellen van beveiligingsplannen, is ook een achterstand ontstaan bij de implementatie van de benodigde beveiligingsmaatregelen.

2.4 Nieuw Salarissysteem Krijgsmacht

In het rechtmatigheidsonderzoek 1996 rapporteerde de Rekenkamer over het Nieuw Salarissysteem Krijgsmacht (NSK). De Rekenkamer concludeerde toen dat het wijzigingenbeheer niet voldeed, dat er bij de KI risico's bestonden op fouten in de salarisberekening en de uitbetaling als gevolg van een gebrekkige administratieve organisatie rondom decentrale mutatiestelling en door tekortkomingen in de interne controle, en dat de salarissen van militairen in het Korps Nationale Reserve veelvuldig herberekend moesten worden.

Het ministerie verwachtte door maatregelen op het gebied van administratieve organisatie en interne controle de knelpunten op te heffen.

Begin 1998 is het projectteam ondersteuning en evaluatie van de militaire personeelsadministraties (POEMA) ingesteld. Het project POEMA richt zich op het inventariseren van problemen die zich hebben voorgedaan of voordoen bij de bedrijfsprocessen die de (financiële) rechtspositie van de KL-militairen raken en via de systemen HRS en NSK uiteindelijk uitmonden in een verantwoording van de personele uitgaven van de KI voor militair personeel. Op basis van deze inventarisatie worden adviezen geformuleerd voor de implementatie van een doeltreffend pakket van maatregelen. Het project kent een aanpak in drie fasen (pilot-, hoofd- en evaluatiefase). De afronding is voorzien medio 1999.

De Rekenkamer zal het verloop van het project POEMA met aandacht blijven volgen.

2.5 Woningbeheer

De Rekenkamer concludeerde in het rechtmatigheidsonderzoek 1995 dat er sprake was van een ondeugdelijk woningbeheer bij Defensie. Dit kwam door een onordelijke administratieve organisatie rond het woningbestand en onduidelijkheden over de afbakening van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Hierdoor was de juistheid en volledigheid van ontvangen huren niet gegarandeerd en was het overzicht van het woningbestand niet betrouwbaar.

De minister onderschreef de conclusies van de Rekenkamer en deelde mee maatregelen te hebben geïnitieerd om snel de administratieve organisatie op orde te brengen en deze per 1 januari 1997 te zullen implementeren.

De Rekenkamer concludeerde dat de administratieve organisatie voor het woningbeheer in de loop van 1997 voldeed aan de eisen. Het beleid om het woningenbestand af te bouwen wordt verder doorgevoerd. Tevens concludeerde de Rekenkamer dat er duidelijke afspraken waren gemaakt over de afbakening van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

2.6 Versnelling van de verantwoordingsprocedure

Bij het ministerie van Defensie was voor het jaar 1997 geen versnelling van de verantwoordingsprocedure voorzien. Dit vindt zijn oorzaak in het tijdsbeslag dat de kanteling van de begroting en de verbetering van het financieel beheer vergen.

Desondanks deed zich dit jaar nog wel een aantal knelpunten voor bij de opstelling van de financiële verantwoording. Dit kwam met name tot uitdrukking in de (tekortschietende) kwaliteit van de toelichting bij de rekening van de beleidsterreinen en de late aanlevering van de verantwoording door onderdelen van Defensie (met name DGW&T). Indien deze knelpunten niet tijdig worden opgelost, wordt de realisatie van de versnelling van de verantwoordingsprocedure bij het ministerie van Defensie problematisch.

Voor het begrotingsjaar 1998 wordt formeel nog geen versnelling voorzien. Wel is het ministerie voornemens om als interne streefdatum voor de financiële verantwoording 15 maart 1999 te hanteren. De Rekenkamer is van mening dat de voorziene uniformering van de controleaanpak van de AD hier een positieve invloed op kan uitoefenen.

2.7 Conclusies

De Rekenkamer komt in haar onderzoek naar het financieel beheer tot de volgende conclusies.

De werking van de administratieve organisatie laat op diverse punten nog te wensen over. Dit komt onder andere tot uitdrukking in het grote aantal en de omvang van de correcties die in de financiële verantwoording zijn aangebracht. De oorzaken van de geconstateerde knelpunten zijn grotendeels gelijklopend en hebben een sectoroverstijgende structuur. De oorzaken zijn een teruggang in de kwaliteit van de administratieve organisatie rondom het financieel beheer, onder andere als gevolg van de vele veranderingsprocessen, een beperkte kennis op decentraal niveau van het financieel beheer, onvoldoende administratieve discipline bij de naleving van de spelregels en onvoldoende toezicht op het financieel beheer. Door het grote aantal tekortkomingen en de beperktere verbeteringen is een teruggang in de kwaliteit van het financieel beheer opgetreden. Het departement is overigens wel doende een centraal aangestuurd verbeterplan op te stellen dat gericht is op het wegnemen van genoemde hoofdoorzaken.

Over de automatisering luidt het oordeel over de kwaliteit van het belangrijkste financiële informatiesysteem positief. Wel behoeft de logische toegangsbeveiliging tot het GVKKA nog verbetering. Ook de onderhouds- en ontwikkelomgeving inzake parallel onderhoud bij het wijzigen van programmatuur bij het NSK vormt nog een risico. Voorts ontbreken nog beheersprotocollen voor de personeelsinformatiesystemen van de KLu en KM, waardoor risico's met betrekking tot de betrouwbaarheid van de informatievoorziening bestaan. Tenslotte is bij de invoering van beveiligingsmaatregelen in het kader van het VIR een achterstand ontstaan.

De overige onderdelen van het financieel beheer waaraan de Rekenkamer aandacht heeft geschonken leveren naast een aantal waarderende beoordelingen ook een aantal punten op die (nog steeds) extra aandacht behoeven.

De Rekenkamer spreekt haar waardering uit over:

- de in opzet gerealiseerde verbeteringen in de administratieve organisatie bij DGW&T;
- de in opzet gerealiseerde verbetering van de centrale beheersingskaders bij de KLu;
- de verbeteringen in de administratieve organisatie en de vorderingen bij de implementatie van het VEB bij de KM;
- de implementatie van de aanbevelingen inzake de bewakingskosten Schiphol;
- de gerealiseerde verbeteringen in de administratieve organisatie bij het Woningbeheer;
- de verbetering van de kwaliteit van het algemeen deel van de toelichting bij de rekening.

Extra aandacht behoeven de volgende punten:

- het gehele financieel beheer bij Dico. Specifieke tekortkomingen betreffen de interne controle, de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen, de voorafgaande toetsing, het aangaan en registreren van verplichtingen, alsmede het verstrekken van voorschotten;
- de aandacht voor het gehele financieel beheer bij DCC, inclusief de interne controle;
- dossiervorming, verificatie en de vaststelling en naleving van tekenbevoegdheden bij de CO;
- het verplichtingenbeheer rondom de materiële exploitatie bij de KM;
- de administratieve organisatie inclusief functiescheidingen, interne controle, verplichtingenadministratie, financiële audits, de mutatiestelling van en interne controle op de salarissen decentraal bij de KL;
- de ontstane vertraging bij de implementatie van verbeteringsmaatregelen uit het rapport DECONDEB-KLu en de kwaliteit van de interne controle bij de KLu;
- de kwaliteit van het materieelbeheer bij meerdere onderdelen van het ministerie;
- de kwaliteit van de artikelgewijze toelichting bij de rekening bij meerdere departementsonderdelen, maar met name bij de DGW&T, de KLu en Dico;
- de versnelling van de verantwoordingsprocedure.

De Rekenkamer zal in 1998 nagaan of deze punten voortvarend ter hand zijn genomen.

3 BEZWAARONDERZOEK

3.1 Inleiding

In het rechtmatigheidsonderzoek 1995 en 1996 rapporteerde de Rekenkamer over een aantal ernstige tekortkomingen in het financieel beheer van het agentschap DGW&T. De tekortkomingen in 1996 hadden vooral betrekking op de volgende onderdelen:

- interne organisatie. De afdeling Planning & Control was door diverse oorzaken onvoldoende toegekomen aan haar sturende taak, terwijl de control-taak pas bij het opstellen van de jaarcijfers 1996 enige invulling heeft gekregen. De afdeling Financiële Zaken kon in een aantal gevallen analyses en afstemmingen niet tijdig opleveren, waardoor vertraging ontstond bij het opstellen van de rekening 1996;
- administratieve organisatie. Beschrijvingen van de administratieve organisatie waren niet volledig en niet actueel, de integrale bedrijfsadministratie (IBA) werkte pas vanaf medio juli 1996 naar behoren en sommige processen verliepen niet ordelijk, waardoor de Accountantsdienst (AD) een extra inspanning moest leveren om de betrouwbaarheid vast te kunnen stellen;
- interne controle. De AD kon niet steunen op de door het Bureau Interne Controle (BIC) uitgevoerde controles, omdat deze niet adequaat waren uitgevoerd;
- automatisering. Er waren onvoldoende maatregelen getroffen voor de interne controle en beveiliging bij het gebruik van het systeem Workorder control (WOCO).

De Rekenkamer was van mening dat er door deze tekortkomingen geen sprake was van ordelijk financieel beheer en kondigde in het rechtmatigheidsonderzoek 1996 aan om in 1997 een bezwaaronderzoek uit te voeren naar het financieel beheer bij agentschap DGW&T.

3.2 Uitkomsten van het onderzoek

De directeur DGW&T heeft in april 1997 een projectorganisatie ingesteld die ter verbetering van het financieel beheer een plan van aanpak met tijdspad moest opstellen. Eind september 1997 werd een gedegen verbeterplan opgeleverd dat erin voorzag dat alle geconstateerde tekortkomingen voor ultimo 1997 opgelost zouden zijn. Het verbeterplan voldoet aan de eisen van de Rekenkamer. Het plan is op een goede wijze uitgevoerd en er wordt ook goed toezicht gehouden op de voortgang. De verbeteringen zijn grotendeels gerealiseerd binnen de in het plan aangegeven tijd.

Desondanks constateerde de Rekenkamer enkele belangrijke afwijkingen van het verbeterplan op de door haar geformuleerde ijkpunten voor de afweging om al of niet bezwaar te maken. Deze betreffen:

- de late actualisatie van de beschrijving en de implementatie van de administratieve organisatie (begin maart 1998). Dit is inmiddels afgerond, onder andere doordat adequaat werd gereageerd op de bevindingen van de Rekenkamer. Wel lopen er nog reorganisaties bij de regionale directies, die tot aanpassing van de administratieve organisatie kunnen leiden;
- bureau Interne Controle functioneerde nog niet goed. Hiervoor is inmiddels een adequate oplossing geformuleerd die geleidelijk zal worden uitgevoerd. Dit zal, vanwege het leerproces waarin het bureau zich bevindt, naar verwachting twee jaar in beslag nemen;
- de werking van de conform het plan genomen maatregelen kon nog niet worden getoetst. Zo zijn eind 1997 en begin 1998 tal van proce-

dures in de administratieve organisatie aangepast en herschreven. In het kader van dit onderzoek kon de werking niet worden vastgesteld.

Naast de hierboven genoemde tekortkomingen die een rol spelen als ijkpunten voor het maken van bezwaar, constateerde de Rekenkamer een aantal minder zwaarwegende tekortkomingen. Dit betreft onder andere de (toepassing van de) geautomatiseerde systemen. Zo moet de opleveringsverklaring voor de uitwijk van het AS/400-systeem nog worden getekend. Voorts ontbreekt een terugkoppeling van WOCO naar het systeem Project Manager Workbench, hetgeen leidt tot ondoelmatigheden. Ook werken de regionale directies veelal nog met spreadsheets, omdat de mogelijkheden van het IBA voor de informatievoorziening onvoldoende bekend zijn. Dit is eveneens ondoelmatig. Daarnaast constateerde de Rekenkamer tekortkomingen ten aanzien van aanbestedingsregels van de Europese Unie en van de World Trade Organisation, die ook van toepassing zijn op het agentschap DGW&T. De regels zijn, ofschoon wel bekend bij de regionale directies, nog niet overal opgenomen in de administratieve organisatie, zoals voorzien in het verbeterplan.

3.3 Conclusie

Uit het onderzoek bleek dat de minister weliswaar op een laat tijdstip de verbeteringen in het financieel beheer bij de DGW&T ter hand heeft genomen, maar dat in opzet de tekortkomingen voldoende zijn weggenomen. De werking van de genomen en nog te nemen maatregelen kon de Rekenkamer nog niet voor alle verbeterpunten vaststellen. De Rekenkamer ziet daarom af van het maken van bezwaar zoals bedoeld in artikel 55, eerste lid van de Comptabiliteitswet. Zij zal echter in het rechtmatigheidsonderzoek 1998 bijzondere aandacht besteden aan het financieel beheer bij het agentschap DGW&T.

3.4 Reactie minister

De minister antwoordde de wijze van samenwerking gedurende het bezwaaronderzoek als open en constructief te hebben ervaren. Voorts gaf de minister aan dat inmiddels de nodige voorzieningen zijn getroffen om zorg te dragen voor een structurele verankering van de werking van de genomen maatregelen in het financieel beheer. Een doorstart op basis van een verbeterplan, waarbij gebruik gemaakt wordt van de bevindingen van de accountantsdienst en het bureau interne controle, vormt hiervoor de basis.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1997 van het Ministerie van Defensie is samengesteld (exclusief agentschappen). Daarvan is afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Met een tussen haakjes geplaatst bedrag, in de weergegeven overzichten, wordt een post aangeduid, meestal een ontvangstenpost, waarvan niet zeker is of deze het volledige bedrag weergeeft of een post waarvan het bedrag volgens de Rekenkamer te laag is en waarvan niet aan kan worden gegeven hoeveel te laag.

Overzicht 1. Bedragen van de rekening 1997, Ministerie van Defensie (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	13 797,8	13 908,6	598,8
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	13 755,8	13 870,4	598,8
Belangrijke fouten/onzekerheden	42,0	38,2	0,00
Onvolledigheden	1,3	0,3	0,0

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 429,4 miljoen respectievelijk f 92,5 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaan met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de overzichten in de bijlage. Het betrof ondeugdelijke weergave, onrechtmatigheden en onzekerheid over de rechtmatigheid bij artikel 03.05 Materiële exploitatie. Oorzaken waren verkeerde artikelbelasting en tekortkomingen in de administratieve organisatie. Bij artikel 04.05 Materiële exploitatie betrof het ondeugdelijke weergave, onrechtmatigheden, alsmede onzekerheden over de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave. Oorzaken waren het niet toepassen van regelgeving en tekortkomingen in de administratieve organisatie. Een onrechtmatigheid deed zich voor bij artikel 06.06 Groot materieel. Oorzaak was het niet toepassen van regelgeving. Onrechtmatigheden, ondeugdelijke weergave, onzekerheid over rechtmatigheid en deugdelijke weergave kwamen voor bij artikel 09.02 Personeel en materieel Dico. Oorzaken waren gebreken in de administratieve organisatie bij het Centraal Militair Hospitaal, de Defensie Verkeer- en Vervoersorganisatie en de Defensie-organisatie voor Werving en Selectie en het niet toepassen van regelgeving.

4.2 Toelichting bij de rekening

De toelichting bij de rekening 1997 van het Ministerie van Defensie voldoet aan de eisen.

4.3 Saldibalans met toelichting

Jaarlijks beoordeelt de Rekenkamer een deel van de bedragen op de saldibalans. De bedragen die zij niet beoordeelt zijn samengesteld uit:

- de uitgaven en ontvangsten die de Rekenkamer al beoordeeld heeft bij het onderzoek van de rekeningen; deze zijn niet opnieuw beoordeeld bij het onderzoek van de saldibalans waar zij als post op staan;
- de bedragen die op tegenrekeningen staan; deze worden niet beoordeeld omdat ze geen inhoudelijke waarde hebben.

Van de overige bedragen onderzoekt de Rekenkamer of deze fouten of onzekerheden bevatten die haar tolerantiegrenzen overschrijden.

Overzicht 2 geeft het totaalbedrag van de saldibalans per 31 december 1997. Daarvan worden afgetrokken:

- het totaal van de niet-beoordeelde bedragen;
- het totaal van de bedragen waarvoor met redelijke zekerheid is vastgesteld dat deze geen fouten of onzekerheden bevatten. Dit resulteert in een totaal van bedragen met fouten of onzekerheden die de tolerantiegrenzen overschrijden (belangrijke fouten en onzekerheden).

Overzicht 2. Bedragen van de saldibalans per 31 december 1997, Ministerie van Defensie (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	40 092,6	40 092,6
Niet beoordeeld	35 555,2	5 512,2
Beoordeeld	4 537,4	34 580,4
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	4 537,4	34 580,4
Belangrijke fouten/onzekerheden	0,00	0,00

De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen.

De Rekenkamer heeft apart aandacht besteed aan de in de toelichting bij de saldibalans opgenomen informatie over de afgerekende voorschotten en onderzocht of deze afrekeningen aan de eisen voldeden. In totaal is f 2 909,9 miljoen afgerekend. De Rekenkamer is van oordeel dat de afrekeningen rechtmatig waren.

4.4 Financiële verantwoording agentschap Duyverman Computer Centrum

Het DCC is een in 1994 ingesteld agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1997 bedroeg het totaal van de baten f 148,6 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 149,8 miljoen. Het nadelig resultaat over 1997 bedroeg f 1,2 miljoen.

De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 9,5 miljoen en f 17,0 miljoen.

De totalen van de balans per 31 december 1997 bedroegen f 150,8 miljoen.

De rekening van baten en lasten en de balans bevatten geen belangrijke fouten en onzekerheden. De toelichtingen voldeden aan de eisen.

4.5 Financiële verantwoording agentschap Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen

Het DGWT is een in 1996 ingesteld agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1997 bedroeg het totaal van de baten f 159,5 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 161,0 miljoen. Het nadelig resultaat over 1997 bedroeg f 1,5 miljoen.

De totalen van de balans per 31 december 1997 bedroegen f 96,0 miljoen.

De rekening van baten en lasten en de balans bevatten geen belangrijke fouten en onzekerheden. De toelichtingen voldeden aan de eisen.

4.6 Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording van het ministerie van Defensie voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, respectievelijk de baten, lasten, kapitaaluitgaven en -ontvangsten die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van het ministerie voldoet aan de eerste eis, met uitzondering van:

- een bedrag van f 3,0 miljoen aan verplichtingen en f 6,6 miljoen aan uitgaven in de rekening die ondeugdelijk waren weergegeven;
- een bedrag van f 5,3 miljoen aan verplichtingen en f 2,1 miljoen aan uitgaven in de rekening waarvan de juiste weergave onzeker was.

Aan de tweede eis wordt voldaan, met uitzondering van:

- een bedrag van f 17,3 miljoen aan onrechtmatige verplichtingen en f 3,4 miljoen aan uitgaven;
- een bedrag van f 17,1 miljoen aan verplichtingen en f 26,4 aan uitgaven, waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen.

De financiële verantwoordingen van de agentschappen DCC en DGWT voldoen aan beide eisen.

BIJLAGE

Overzicht 1a. Belangrijke fouten en onzekerheden in de verplichtingen 1997 (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
U 3.05	materiële exploitatie KM	555,1	6,1 5,6	Onrechtmatig, onjuist; overige onrechtmatigheden. Onzekerheid over de rechtmatigheid; tekortkomingen in de administratieve organisatie.	4.1
U 4.05	materiële exploitatie KI	786,3	2,9 3,4 3,2 1,0	Onrechtmatig, onjuist; overige onrechtmatigheden. Onzekerheid over de rechtmatigheid; tekortkomingen in de administratieve organisatie. Onzekerheid over de deugdelijke weergave; tekortkomingen in de administratieve organisatie. Ondeugdelijke weergave; onvolledig, ten onrechte niet verantwoord.	4.1
U 6.06	groot materieel KMar	35,3	3,8	Onrechtmatig, onjuist; overige onrechtmatigheden.	4.1
U 9.02	personeel en materieel Dico	413,5	2,5 2,0 2,3 8,1 2,1 0,3	Onrechtmatig, onjuist; ontbreken wettelijke grondslag. Onrechtmatig, onjuist; overige onrechtmatigheden. Ondeugdelijke weergave, onjuist; verkeerde artikel belast. Onzekerheid over de rechtmatigheid; tekortkomingen in de administratieve organisatie. Onzekerheid over de deugdelijke weergave; tekortkomingen in de administratieve organisatie. Ondeugdelijke weergave, onvolledig; verkeerde artikel belast.	
Totaal fouten/onzekerheden			42,0		
Totaal onvolledigheden			1,3		

Overzicht 1b. Belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven 1997 (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
U 3.05	materiële exploitatie KM	590,1	0,4	Onrechtmatig, onjuist; overige onrechtmatigheden. Ondeugdelijke weergave, onjuist; verkeerde artikel belast. Onzekerheid over de rechtmatigheid; tekortkomingen in de administratieve organisatie.	4.1
			6,3		
			9,2		
U 9.02	personeel en materieel Dico	415,3	1,0	Onrechtmatig, onjuist; ontbreken wettelijke grondslag. Onrechtmatig, onjuist; overige onrechtmatigheden. Onzekerheid over de rechtmatigheid; tekortkomingen in de administratieve organisatie. Onzekerheid over de deugdelijke weergave, onjuist; verkeerde artikel belast. Ondeugdelijke weergave, onvolledig, verkeerde artikel belast	4.1
			2,0		
			17,2		
			2,1		
			0,3		
Totaal fouten/onzekerheden			38,2		
Totaal onvolledigheden			0,3		

Tabellen behorende bij Saldibalans en toelichting**Overzicht 2. Belangrijke fouten en onzekerheden in de afgerekende voorschotten 1997 (x f 1 miljoen)**

	omvang	paragraaf
Totaal	2 909,9	
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	2 909,9	
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	

**RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1997 VAN HET
MINISTERIE VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING
EN MILIEUBEHEER**

Inhoud

	Samenvatting	184
1	Inleiding	184
2	Financieel beheer	185
2.1	Accountantscontrole	185
2.2	Administratieve Organisatie	186
2.2.1	Opzet en werking	186
2.2.2	Europese regelgeving	187
2.2.3	Informeel opdrachten	187
2.2.4	Materieel- en Contractbeheer	188
2.3	Automatisering	189
2.3.1	Inleiding	189
2.3.2	De systemen	189
2.3.3	Implementatie VIR	189
2.4	Controlebeleid	190
2.5	Ander Rekenkameronderzoek	191
2.5.1	Garanties van het Rijk	191
2.5.2	Afkoop van woningsubsidies aan beleggers	191
2.6	Versnelling verantwoordingsprocedure	191
2.7	Conclusies	192
3	Bezwaaronderzoek	192
4	Financiële verantwoording	192
4.1	Rekening	192
4.2	Toelichting bij de rekening	193
4.3	Saldibalans met toelichting	194
4.4	Oordeel over de financiële verantwoording	194
	Bijlage	196

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1997 van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. In 99,9% van de verplichtingen, nagenoeg 100% van de uitgaven en 100% van de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten en onzekerheden aan.

De Rekenkamer concludeerde dat een aantal van de in het rapport bij de financiële verantwoording over 1996 vermelde tekortkomingen is opgelost. Op een aantal onderdelen van het financieel beheer is echter sprake van een verslechtering ten opzichte van vorig jaar. In het bijzonder nam de kwaliteit af van de uitvoering van de Individuele Huursubsidie. Daarnaast waren er tekortkomingen bij een aantal andere (flankerende) regelingen van het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting. Binnen het DGVH is de Individuele Huursubsidie de qua uitgaven omvangrijkste subsidieregeling van het ministerie (f 2,6 miljard). Tekortkomingen hierin weegt de Rekenkamer relatief zwaar mee in haar oordeelsvorming over de administratieve organisatie. De verslechterde kwaliteit van de uitvoering van de IHS beschouwde de Rekenkamer dan ook als ernstig. Aan de Europese aanbestedingsrichtlijnen is binnen het ministerie ruime bekendheid gegeven. Twee dienstonderdelen hebben de regelgeving reeds verwerkt in hun administratieve organisatie; voor de overige drie dienstonderdelen zal dit naar verwachting nog in 1998 gereed zijn.

Aandacht vraagt de Rekenkamer voor:

- het op orde brengen van het materieel beheer bij het hele ministerie;
- de voortgang in de ontwikkeling van onderdelen van het controlebeleid bij de (budgettair belangrijkste) directies «Bodem» en «Geluid en Verkeer» van het Directoraat-Generaal Milieubeheer;
- het bijhouden van de juiste stand van de voorschotten en het afwickelen ervan bij het DGVH;
- het tijdig afronden van die activiteiten die verband houden met de toekomstige status van de Rgd;
- het afronden van de verbeterplannen voor het beheer van delen van het SBB/EERSt en het PerCC;
- het invoeren van de maatregelen in het kader van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994.

De Rekenkamer stelde positieve ontwikkelingen vast op de volgende punten:

- de systematische wijze waarop het ministerie aandacht schenkt aan de controle-opmerkingen van de AD;
- de verbetering in opzet en werking van de administratieve organisatie bij de Rgd, de CS, de RPD en het DGM;
- de verbetering in het financieel beheer op het punt van de Informele opdrachten;
- de goede voortgang bij de verbetering van het contractbeheer;
- het ordelijk verloop van de afwikkeling van de bruteringsoperatie.

1 INLEIDING

Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) is te typeren als een ministerie met voornamelijk overdrachtsuitgaven. Deze uitgaven bepalen voor bijna 74% de uitgaven van het Ministerie van VROM (f 9,1 miljard). Deze financiële stroom is op te splitsen in inkomensoverdrachten aan met name gezinnen (ruim f 3,4 miljard ofwel bijna 38%) en kapitaaloverdrachten aan lagere overheden (bijna f 3,7 miljard ofwel ruim 40%).

Bepalend voor de eerste stroom zijn de uitgaven voor de Individuele huursubsidie (f 2,6 miljard). Medio 1997 is de nieuwe Huursubsidiewet van kracht geworden. Daardoor zijn binnen één jaar twee toekenningssystemen van kracht. Dit brengt een conversieprobleem met zich mee en vereist extra controle-inspanningen.

De kapitaaloverdrachten worden enerzijds met name gevormd door de budgetten die in het kader van de ruimtelijke ordening aan lagere overheden ter beschikking worden gesteld voor ondermeer het Stadsvernieuwingsfonds (f 1,1 miljard) en het Besluit woninggebonden subsidies (f 0,4 miljard). Anderzijds wordt die stroom gevormd door de budgetten die voor de uitvoering van het milieubeleid ter beschikking zijn gesteld (f 0,6 miljard). De hoofdmoot daarvan vormen de uitgaven voor Bodem en Geluid en Verkeer.

De uitvoering van het milieu- en volkshuisvestingsbeleid met de daarbij behorende budgetten zijn voor een deel overgedragen aan organisaties buiten de rijksoverheid. Voor de volkshuisvesting betreft dit de gemeentelijke overheden en de woningcorporaties. Voor het milieubeleid de provinciale en gemeentelijke overheden. In 1997 werd besloten het toezicht op de woningcorporaties aan te passen en weer (volledig) bij het Rijk te leggen.

Een andere omvangrijke financiële stroom wordt gevormd door de investeringen in en het onderhoud van gebouwen voor de rijkshuisvesting (bijna f 1,6 miljard ofwel ruim 17%). Over deze laatste stroom werd in 1997 besloten dat de Rijksgebouwendienst met ingang van 1 januari 1999 de status van agentschap zal krijgen binnen het Ministerie van VROM.

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1997 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van VROM. De Rekenkamer heeft over onderdelen van dit onderzoek met de minister gecorrespondeerd. Haar reactie is in dit rapport verwerkt. Het rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is gewijd aan het financieel beheer. Hoofdstuk 3 is gereserveerd voor bezwaaronderzoek. Dit heeft echter bij het Ministerie van VROM niet plaatsgevonden. In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording. Uit het onderzoek naar het financieel beheer blijken in een aantal gevallen tekortkomingen, die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële verantwoording. Waar dit het geval is wordt dat in hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording betrokken. Het rapport sluit af met overzichten van geconstateerde belangrijke fouten en onzekerheden.

De Rekenkamer rapporteert in het Algemeen gedeelte van deze Bundel rijksbreed over de aanpak van de millenniumproblematiek, de voorbereiding van de invoering van de euro, het integriteitsbeleid en over het vervolgonderzoek Informatievoorziening en kengetallen.

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Accountantscontrole

De departementale accountantsdienst (AD) heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording over het begrotingsjaar 1997 afgegeven. De Rekenkamer stelde vast dat de controle van de AD voldoende basis bood voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1997. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportages.

De Rekenkamer stelde vast dat de AD de naleving van Europese aanbestedingsregels in de controle heeft betrokken.

2.2 Administratieve Organisatie

2.2.1 Opzet en werking

De Rekenkamer stelde vast dat alle dienstonderdelen op een systematische wijze aandacht schenken aan de controle-opmerkingen van de AD. Een aantal van de tekortkomingen dat in het rapport bij de financiële verantwoording 1996 werd vermeld is daardoor inmiddels opgelost. De directie Financieel Economische Zaken (DFEZ) volgt vanuit haar toezichtsfunctie de afwikkeling.

In de opzet en werking van de administratieve organisatie bij de Rijksgebouwendienst (Rgd), de Centrale Sector (CS), het Directoraat-Generaal Milieubeheer (DGM) en de Rijks Planologische Dienst (RPD) bleken geen grote knelpunten. Uit het onderzoek bleek ook dat de verplichtingen- en voorschotadministraties over het algemeen op orde zijn. Alleen bij het Directoraat-Generaal voor de Volkshuisvesting (DGVH) is meer aandacht nodig voor het bijhouden van de juiste stand van de voorschotten en het afwikkelen ervan.

De Rgd moet nog veel activiteiten uitvoeren die verband houden met de toekomstige status van agentschap binnen het Ministerie van VROM. Zo stond bijvoorbeeld de keuze voor het te gebruiken financiële systeem nog niet vast. Inmiddels is besloten dat de Rgd een eigen systeem gaat gebruiken.

De werking van de administratieve organisatie bij het DGVH met betrekking tot de afwikkeling van een van de belangrijkste stromen, namelijk de bruteringsoperatie, verliep ook in 1997 ordelijk. Daarnaast bleken er bij dat Directoraat-Generaal echter procedurele tekortkomingen in de uitvoering van diverse regelingen.

- Bij de behandeling van een andere belangrijke regeling, namelijk de Individuele Huursubsidie (f 2,6 miljard) was sprake van een verslechtering van het behandelingsproces; er werden veel procedurele fouten gemaakt. Verhoogde werkdruk als gevolg van de opzet en uitvoering van een tweetal spoedeisende regelingen, aanzienlijk meer subsidieaanvragen en onvoldoende gekwalificeerd personeel voor de uitvoering van het reguliere behandelingsproces hebben elkaar in negatieve zin versterkt. Naar verwachting zijn de problemen van tijdelijke aard.
Ook in de uitvoering van de Regeling Bijdrage Huurlasten (RBH) werden tekortkomingen gesignaleerd. Overigens werd bij het opzetten van de regeling binnen het ministerie op ambtelijk niveau gewezen op uitvoeringsrisico's. Deze risico's werden aanvaardbaar geacht. Inmiddels zijn maatregelen genomen.
- Bij de uitvoering van de regeling Eigen Woningen (EW) was sprake van een onzorgvuldige naleving van de werkinstructies en waren er tekortkomingen in de dossiervorming.
- Voor de regeling Besluit Woninggebonden Subsidies (BWS) werd in 1996 een knelpunt geconstateerd bij de inregeling van het geautomatiseerde financiële «Systeem Begrotingsbeheer Een op Een Registratie systeem (SBB/EERSt)». Dit bleek nog niet opgelost. Overigens zijn inmiddels maatregelen genomen.
- In de loop van 1997 werd de behandeling van de verantwoordingsverslagen van de gedecentraliseerde regelingen zoals de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing (WSDV) en het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS) overgedragen van de Inspectie Volkshuisvesting (IVH)

naar de directie RAC. Nog niet voor alle regelingen is de administratieve organisatie voor de behandeling gereed.

Tot slot bleken de maatregelen die het management van DGVH had getroffen om de in eerdere jaren geconstateerde tekortkomingen in de werking van de administratieve organisatie bij een aantal materieel-artikelen op te heffen weinig succesvol. Nog steeds wordt in de uitvoering een groot aantal procedurele fouten gemaakt bij de artikelen voor materieel, onderzoek, volkshuisvestingsinstellingen en experimenten en kennisoverdracht. Overigens betreft het hier begrotingsartikelen met een relatief gering financieel belang.

2.2.2 Europese regelgeving

De Ambtelijke Staf van het Ministerie van VROM heeft in april 1996 het VROM-forum EG-regelgeving overheidsopdrachten opgericht, om in te kunnen spelen op de met ingang van 1997 aan te scherpen accountantscontrole en het verder kunnen oplossen van interpretatie-problemen. Alle dienstonderdelen zijn vertegenwoordigd in het VROM-forum.

Begin 1997 is een bijgestelde DFEZ-richtlijn Europese aanbesteding overheidsopdrachten uitgegaan. Hierin worden de EG-richtlijnen op hoofdlijnen beschreven, aangevuld met interpretaties en besluiten over de wijze waarop binnen VROM met de regelgeving moet worden omgegaan. Daarnaast is reeds eerder de VROM-brede «Checklist EG-richtlijnen voor overheidsopdrachten diensten en leveringen» ontwikkeld en verspreid. DFEZ heeft binnen VROM ruime bekendheid gegeven aan de Europese aanbestedingsrichtlijnen. De diverse dienstonderdelen hebben vervolgens de aanbestedingsrichtlijnen verspreid binnen hun directies. Twee dienstonderdelen hebben de regelgeving reeds verwerkt in hun administratieve organisatie. De overige drie dienstonderdelen zullen naar verwachting nog in 1998 de Europese regelgeving daarin hebben verwerkt.

De Europese richtlijn voor overheidsopdrachten schrijft voor dat, om resultaten van de toepassing van de richtlijn te kunnen beoordelen, de aanbestedende dienst een overzicht van de geplaatste opdrachten moet toezenden aan de Europese Commissie. De aanbestedende diensten zijn verantwoordelijk voor de verzorging van de bedoelde overzichten. Per dienst is een contactpersoon aangewezen die de invulling van deze overzichten coördineert. De betreffende contactpersonen hebben in 1997 de gevraagde overzichten voor 1996 opgestuurd naar het Ministerie van Economische Zaken, opdat dit de gegevens naar de Europese Commissie kan sturen.

De AD heeft tijdens haar controles geconstateerd dat de aandacht voor de naleving van de Europese aanbestedingsregels aanzienlijk is toegenomen.

2.2.3 Informele opdrachten

In het rechtmatigheidsonderzoek 1996 deed de Rekenkamer een bezwaaronderzoek naar het financieel beheer bij het aangaan van informele opdrachten bij VROM. Zij maakte uiteindelijk geen bezwaar. Gelet op de ingangsdatum van de aangescherpte regelgeving (april 1997) was het nog te vroeg om een uitspraak te doen of het beoogde effect zou worden bereikt. De Rekenkamer ging dat in haar rechtmatigheidsonderzoek 1997 na.

- Met name het aantal informele opdrachten afkomstig van het DGM bleek fors gedaald. Ook de registratie was daar op orde.
- Bij het DGVH en de RPD vormden ook in 1997 het aantal en het

financieel belang van de informele opdrachten geen probleem. Om die reden werd er geen afzonderlijke registratie van bijgehouden. Die dienstonderdelen voldeden op dat punt niet aan de interne richtlijnen van het ministerie.

- Bij de CS trad de verbetering met name op in het tweede halfjaar van 1997.
- Door een incidentele fout bij één regionale directie nam het aantal informele opdrachten in het tweede halfjaar 1997 bij de Rgd toe.

De Rekenkamer concludeerde dat rond de informele opdrachten in 1997 door de getroffen maatregelen sprake is van een verbetering van het financieel beheer. Zij tekent daarbij aan dat de gewenste eindsituatie vooral wat betreft de registratie nog niet is bereikt.

2.2.4 Materieel- en Contractbeheer

Met ingang van 1 januari 1996 gelden er nieuwe richtlijnen voor het materieel- en contractbeheer bij het Rijk. De Rekenkamer stelde in haar rapport bij de financiële verantwoording 1996 vast dat implementatie van de richtlijnen bij nagenoeg alle diensten traag verliep. Zij vroeg meer aandacht voor de naleving van de richtlijnen.

Volgens het Besluit Materieelbeheer dient er een beschrijving te zijn van de administratieve organisatie rond het materieelbeheer en zorg te worden gedragen voor de toepassing van de hierin vastgelegde procedures. Zo dient er een voorraadadministratie en van bepaalde roerende zaken een locatie-administratie te worden bijgehouden. In het najaar van 1997 heeft de AD een onderzoek uitgevoerd naar de ordelijkheid van het gevoerde materieelbeheer bij VROM gedurende het voorafgaande halfjaar. Volgens het bij VROM gehanteerde concept van het integraal management is ieder(e) directoraat generaal/directie zelf verantwoordelijk voor het eigen materieelbeheer, met uitzondering van de automatiseringsmiddelen.

Uit het onderzoek bleek dat bij alle diensten of directies de registratie en administratie van inventarisgoederen ontbrak of beperkt aanwezig was. Dit was ook het geval voor het beheer van de automatiseringsmiddelen. De Rekenkamer concludeerde dat het materieel beheer nog niet op orde is. Op basis van de uitkomsten van het AD-onderzoek is inmiddels besloten tot een gefaseerde aanpak van de problemen. In de eerste fase zal het beheer van de automatiseringsmiddelen op orde worden gebracht. Naar verwachting zal dit medio 1998 het geval zijn. Daarna zullen de overige middelen aan de beurt komen.

DFEZ heeft een werkgroep ingesteld naar aanleiding van de in 1996 vastgestelde tekortkomingen en afwijkingen in het contractbeheer. Deze werkgroep heeft in 1997 een concept voor een Richtlijn Contractproces opgesteld. Deze richtlijn zal in de loop van 1998 definitief worden vastgesteld.

Overigens hebben in 1997 de directoraten-generaal/directies extra aandacht besteed aan de vastlegging van de afgesloten contracten. Alle dienstonderdelen hebben ervoor gezorgd dat contracten centraal geregistreerd worden in de comptabele administratie (SBB) of een speciaal daarvoor ingericht geautomatiseerd informatiesysteem.

De Rekenkamer stelde vast dat in 1997 goede voortgang is geboekt bij de verbetering van het contractbeheer.

2.3 Automatisering

2.3.1 Inleiding

De Rekenkamer besteedde aandacht aan het functioneren van de geautomatiseerde systemen die van belang zijn voor het financieel beheer. Hierbij werd gebruik gemaakt van de bevindingen van de AD, de EDP-Auditpool (EAP) en eventuele andere deskundigen.

2.3.2 De systemen

De verwerking van de gegevens voor het financiële administratieve informatiesysteem (SBB/EERSt) en twee grote subsidiesystemen op het gebied van volkshuisvesting (de individuele huursubsidie (IHS) en woningbouwsubsidie voor eigen woningen (EW)), zijn uitbesteed aan het RCC. Over de werking van deze systemen gaf de EAP over 1997 een positieve TPM (Third Party mededeling) af. De TPM heeft betrekking op de aspecten exclusiviteit, beschikbaarheid, integriteit en controleerbaarheid. Het beheer van die systemen vindt binnen het ministerie zelf plaats. Uit de onderzoeken over 1996 naar het SBB/EERSt kwamen diverse tekortkomingen aan het licht. Het betrof onder meer tekortkomingen in het autorisatiebeheer en de naleving van de procedures ter waarborging van de integriteit van bestanden. Inmiddels worden maatregelen ter verbetering genomen. In 1997 voerde de AD geen nader onderzoek uit naar de beheersorganisatie van SBB, vanwege andere prioriteiten. Door technische veroudering, de introductie van de Euro en gewijzigde eisen, is het SBB/EERSt aan vervanging toe. Hierover is nog geen definitieve beslissing genomen.

Het PeRCC bevat de personeels- en salarisgegevens van VROM en is in exploitatie bij het RCC. Uit AD-onderzoek naar de beheerprocedures zoals het RCC die uitvoert bleek dat de getroffen maatregelen in 1997 in opzet niet aan de eisen voldeden. De geconstateerde tekortkomingen moeten gecompenseerd worden door controles in de gebruikersorganisatie. Bij een deel van de gebruikte systemen die voor de uitvoering van de bruteringsoperatie zijn gebruikt, is sprake van een kleinschalige automatiseringsomgeving. Dit brengt risico's voor de verwerking met zich mee. Bij zijn controle over 1997 heeft de AD de goede werking van de compenserende controlemaatregelen buiten de automatiseringsomgeving vastgesteld.

2.3.3 Implementatie VIR

De implementatie van het VIR verloopt bij VROM uiterst moeizaam. In 1996 werd het Statuut voor informatiebeveiliging vastgesteld. Medio 1997 waren de diensten volgens de AD nog niet verder gevorderd dan de inventarisatie van hun bedrijfsprocessen en de daarvoor relevante informatiesystemen. De Afhankelijkheids- en Kwetsbaarheids Analyse verkeerde nog in de aanvangsfase of moest nog beginnen. Gelet op de beperkte voortgang vond de AD het niet zinvol onderzoek te doen naar de implementatie van het VIR in 1997. Eind 1997 is een Task-force informatiebeveiliging ingesteld om de implementatie te bespoedigen. Eén van de problemen is het verkrijgen van de nodige informatie. In het samenvattend AD-rapport over 1997 wordt onderkend dat een beter inzicht in de feitelijke situatie rond informatisering en automatisering binnen VROM dringend gewenst is. De Rekenkamer onderschrijft dit.

2.4 Controlebeleid

Voor de meeste subsidies die het ministerie verstrekt, zijn andere overheden of uitvoeringsinstanties belast met de uitvoering ervan. Voor deze gedecentraliseerde regelingen is het voor het financieel beheer van belang hoe het ministerie toezicht houdt op de besteding van de subsidies, waarbij rekening gehouden wordt met de beperkingen van de regelgeving.

Het DGVH begon een aantal jaren geleden met de opstelling van een onderbouwing van de MenO-gevoelige factoren voor de belangrijkste regelingen, het vigerend controlebeleid en de omvang van eventueel resterende onzekerheid. De finale afwerking is nog niet geheel afgerond. Daarnaast was een aantal nieuwe regelingen nog niet opgenomen. De actualisering dient medio 1998 gereed te zijn. De voor de besteding van de gelden verantwoordelijke instanties (de budgethouders) dienen door middel van een verslag verantwoording af te leggen. De regelgeving schrijft niet bij elke regeling voor dat zo'n verslag vergezeld moet gaan van een accountantsverklaring. Waar dat wel het geval is voert de AD reviews bij de desbetreffende accountants uit. Uit die reviews bleek dat de werkzaamheden over het algemeen conform de opgestelde controleprotocollen werden uitgevoerd.

Bij de regeling EW bleek dat het ministerie een grote achterstand heeft in het verwerken van gegevens uit de Gemeentelijke Basis Administratie. Het gevolg daarvan was dat in 1997 nog weinig gebruik kon worden gemaakt van dit voor deze regeling nieuwe controlemiddel. Het ministerie werkt aan het wegwerken van de achterstand.

Bij het DGM bleek onvoldoende voortgang in de ontwikkeling van delen van het controlebeleid bij de (budgettair belangrijkste) directies Bodem en Geluid en Verkeer. Onder ander zijn in eerdere jaren ingezette activiteiten niet afgerond of zijn geen maatregelen getroffen naar aanleiding van uitgevoerde controles.

In 1997 werden met succes «stuitingsacties» uitgevoerd, om te voorkomen dat door het Rijk gemaakte kosten door het verstrijken van de tijd niet meer bij derden verhaald kunnen worden. De uitkomsten daarvan zijn in een geautomatiseerd systeem opgenomen. Inmiddels bevat dat systeem ruim 8000 projecten. In het merendeel van de gevallen (80%) is nog geen sanering uitgevoerd. Overigens bestaat het bestand uit veel projecten van relatief gering financieel belang, waarvan het de vraag is of gelet op de kosten tot terugvordering moet worden overgegaan. Van de gevallen waar wel een sanering werd uitgevoerd zijn er ruim 300 in behandeling bij de Landsadvocaat. De resterende gevallen zijn wel gestuit, maar er heeft nog geen gedetailleerde juridische behandeling plaatsgevonden. Inmiddels zijn voorstellen gedaan om verwerkingscapaciteit vrij te maken voor een versnelde afwikkeling. De verwachting is dat de werkvoorraad over vijf jaar nagenoeg is weggewerkt. De lange duur houdt verband met de voor de terugvordering in te stellen juridische procedures en de ongewisse afloop daarvan.

Lagere overheden die grond, gebouwen en woningen verwerven om de bodem te kunnen saneren dienen bij verkoop van deze activa de opbrengsten toe te voegen aan de beschikbare budgetten voor bodemsanering. Eerder stelde de Rekenkamer vast dat het ministerie een gebrekkig inzicht had in de volledigheid en juistheid van de op dit punt door de lagere overheden verantwoorde kosten en opbrengsten. Inmiddels bestaat wel inzicht in de omvang van de posten. Daadwerkelijke afwikkeling heeft nog niet plaatsgevonden. Hierover moet nog verder

worden onderhandeld met de Dienst Domeinen van het Ministerie van Financiën.

Rond onderdelen van het controlebeleid zoals de uitvoering van de technische toets bij bodemsanering en geluidswerende voorzieningen bleek dat in eerdere jaren vastgestelde afwijkingen van de regelgeving nog niet waren afgewikkeld. Daarnaast worden de controleresultaten niet tijdig genoeg gebruikt voor evaluatie en beheer en hebben deze daardoor onvoldoende betekenis voor het subsidie-instrumentarium.

DGM gaat er bij het controlebeleid in eerste instantie vanuit dat de accountantsverklaringen bij de afrekeningen zijn opgesteld volgens het geldende controleprotocol. Uit AD-onderzoek blijkt dat de controle die op grond van het controleprotocol mocht worden verwacht niet in alle gevallen werd uitgevoerd. Inmiddels is besloten een stuurgroep te belasten met het analyseren van de problemen en oplossingen voor de knelpunten voor te bereiden. Gelet op de recent genomen beslissing zijn nog geen definitieve plannen opgesteld. De Rekenkamer beveelt aan om deze controleerbaar te maken door die van een tijdplanning en mijlpalen te voorzien.

2.5 Ander Rekenkameronderzoek

2.5.1 Garanties van het Rijk

De Rekenkamer bracht in maart 1998 het rapport «Garanties van het Rijk» uit. Hieruit bleek dat het Ministerie van VROM een departementaal beleid voor garanties op schrift had gesteld. In de praktijk komt het beleid neer op «terughoudend toepassen». De Rekenkamer deed de ministeries de aanbeveling om in samenspraak met het Ministerie van Financiën een rijksbreed garantiebeleid te formuleren.

2.5.2 Afkoop van woningsubsidies aan beleggers

Op verzoek van de Tweede Kamer onderzocht de Rekenkamer het akkoord over de afkoop van langlopende woningsubsidies van het Rijk aan vastgoedbeleggers. Het akkoord werd op 12 december 1997 gesloten tussen het Rijk, de Vereniging van institutionele beleggers in vastgoed Nederland (IVBN) en de Raad voor Onroerende Zaken (ROZ). Met het akkoord is een bedrag gemoeid van ruim f 1,4 miljard gulden. Hiermee komt een einde aan langlopende subsidieverplichtingen voor het Rijk. Volgens de Rekenkamer heeft het Rijk in het algemeen voldoende zorgvuldigheid betracht in de onderhandelingen.

2.6 Versnelling verantwoordingsprocedure

In het kader van de versnelling van de verantwoordingsprocedure 1997 was afgesproken dat het ministerie de financiële verantwoording 1997 uiterlijk op 8 april 1998 zou aanbieden aan Financiën en de Rekenkamer. De verantwoording werd echter pas op 14 april 1998 door de minister getekend en werd daarna aan de Rekenkamer aangeleverd. Conform de in 1997 hierover gemaakte afspraak had dat als consequentie dat de Rekenkamer besloot het rapport bij de financiële verantwoording van het Ministerie van VROM niet op 11 juni maar op 30 juni 1998 te publiceren. De Rekenkamer beveelt aan de procedures rond het tekenen van de verantwoording 1998 zodanig in te richten dat deze wel op de afgesproken datum beschikbaar zal zijn.

2.7 Conclusies

De Rekenkamer concludeerde dat een aantal van de in het rapport bij de financiële verantwoording over 1996 vermelde tekortkomingen is opgelost. Op een aantal onderdelen is echter sprake van een verslechtering ten opzichte van vorig jaar. In het bijzonder nam de kwaliteit af van de uitvoering van de Individuele Huursubsidie. Daarnaast waren er tekortkomingen bij een aantal andere (flankerende) regelingen van het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting. Binnen het DGVH is de Individuele Huursubsidie de qua uitgaven omvangrijkste subsidieregeling van het ministerie (f 2,6 miljard). Tekortkomingen hierin weegt de Rekenkamer relatief zwaar mee in haar oordeelsvorming over de administratieve organisatie. De verslechterde kwaliteit van de uitvoering van de IHS beschouwde de Rekenkamer dan ook als ernstig.

Aandacht vraagt de Rekenkamer voor:

- het op orde brengen van het materieel beheer bij het hele ministerie;
- de voortgang in de ontwikkeling van onderdelen van het controlebeleid bij de (budgettair belangrijkste) directies «Bodem» en «Geluid en Verkeer» van het Directoraat-Generaal Milieubeheer;
- het bijhouden van de juiste stand van de voorschotten en het afwikkelen ervan bij het DGVH;
- het tijdig afronden van die activiteiten die verband houden met de toekomstige status van de Rgd;
- het afronden van de verbeterplannen voor het beheer van delen van het SBB/EERSt en het PerCC;
- het invoeren van de maatregelen in het kader van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994.

De Rekenkamer stelde positieve ontwikkelingen vast op de volgende punten:

- de systematische wijze waarop het ministerie aandacht schenkt aan de controle-opmerkingen van de AD;
- de verbetering in opzet en werking van de administratieve organisatie bij de Rgd, de CS, de RPD en het DGM;
- de verbetering in het financieel beheer op het punt van de Informele opdrachten;
- de goede voortgang bij de verbetering van het contractbeheer;
- het ordelijk verloop van de afwikkeling van de bruteringsoperatie.

3 BEZWAARONDERZOEK

Bij het Ministerie van VROM zijn dit jaar geen bezwaaronderzoeken uitgevoerd.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

De begroting van het Ministerie van VROM bestaat uit twee delen: een gedeelte voor de rijkshuisvesting en een gedeelte voor de overige taken van het ministerie. De rekening 1997 van het Ministerie van VROM bestaat derhalve uit verschillende staten voor het gehele ministerie (exclusief de Rijkshuisvesting) en afzonderlijk voor de Rijkshuisvesting.

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1997 van het Ministerie van VROM is samengesteld. Daarvan is afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen

vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Met een tussen haakjes geplaatst bedrag, in de weergegeven overzichten, wordt een post aangeduid, meestal een ontvangstenpost, waarvan niet zeker is of deze het volledige bedrag weergeeft of een post waarvan het bedrag volgens de Rekenkamer te laag is en waarvan niet aan kan worden gegeven hoeveel te laag.

Overzicht 1. Bedragen van de rekening 1997, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (exclusief rijkshuisvesting x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	5 797,5	7 493,6	250,5
Geen belangrijke fouten/ onzekerheden	5 792,3	7 493,1	250,5
Belangrijke fouten/onzekerheden	5,2	0,5	0,0

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 25,1 miljoen respectievelijk f 9,7 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaan met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

De bij de verplichtingen geconstateerde fout betreft het begrotingsartikel 03.16 (Individuele Huursubsidie); de onvolledigheid betreft artikel 03.18 (Locatiegebonden subsidies). Deze zijn reeds in paragraaf 2.2.1 in algemene zin toegelicht.

Overzicht 2 laat de totaalbedragen zien waaruit de staten van de rekening 1997 voor de rijkshuisvesting zijn samengesteld. Daarvan is afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden.

Overzicht 2. Bedragen van de rekening 1997, Rijkshuisvesting (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	1 752,1	1 564,8	79,4
Geen belangrijke fouten/ onzekerheden	1 746,8	1 564,8	79,4
Belangrijke fouten/onzekerheden	5,3	0,0	0,0

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 65,5 miljoen respectievelijk f 19,8 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaan met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

De fouten betreffen twee begrotingsartikelen (01.09 en 01.10) waarop de verplichtingen ten onrechte ten laste van 1997 gebracht. Dit had 1998 moeten zijn. In totaal ging het om f 5,3 miljoen.

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de overzichten in de bijlage.

4.2 Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer is van oordeel dat ten opzichte van 1996 de verantwoording qua toelichting inhoudelijk is verbeterd. De toelichting bij de rekening 1997 van het Ministerie van VROM voldoet aan de eisen.

4.3 Saldibalans met toelichting

Jaarlijks beoordeelt de Rekenkamer een deel van de bedragen op de saldibalans. De bedragen die zij niet beoordeelt zijn samengesteld uit:

- de uitgaven en ontvangsten die de Rekenkamer al beoordeeld heeft bij het onderzoek van de rekeningen; deze zijn niet opnieuw beoordeeld bij het onderzoek van de saldibalans waar zij als post op staan;
- de bedragen die op tegenrekeningen staan; deze worden niet beoordeeld omdat ze geen inhoudelijke waarde hebben.

Van de overige bedragen onderzoekt de Rekenkamer of deze fouten of onzekerheden bevatten die haar tolerantiegrenzen overschrijden.

Overzicht 3 geeft het totaalbedrag van de saldibalans per 31 december 1997. Daarvan worden afgetrokken:

- het totaal van de niet-beoordeelde bedragen;
- het totaal van de bedragen waarvoor met redelijke zekerheid is vastgesteld dat deze geen fouten of onzekerheden bevatten.

Dit resulteert in een totaal van bedragen met fouten of onzekerheden die de tolerantiegrenzen overschrijden (belangrijke fouten en onzekerheden).

Overzicht 3. Bedragen van de saldibalans per 31 december 1997, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	111 393,9	111 393,9
Niet beoordeeld	73 906,3	38 122,1
Beoordeeld	37 487,6	73 271,8
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	37 487,6	73 271,8
Belangrijke fouten/onzekerheden	0,0	0,0

De Rekenkamer heeft in de beoordeelde bedragen geen belangrijke fouten of onzekerheden aangetroffen. De Rekenkamer is van oordeel dat de toelichting bij de saldibalans aan de eisen voldoet.

De Rekenkamer heeft apart aandacht besteed aan de in de toelichting bij de saldibalans opgenomen informatie over de afgerekende voorschotten en onderzocht of deze afrekeningen aan de eisen voldeden. In totaal is f 5 565,0 miljoen afgerekend. De Rekenkamer stelde vast dat deze afrekeningen aan de eisen voldeden.

4.4 Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording van het ministerie van VROM voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van het ministerie voldoet aan de eerste eis. De financiële verantwoording voldoet aan de tweede eis, met uitzondering van

- een bedrag van f 9,9 miljoen aan onrechtmatige verplichtingen/ uitgaven/ontvangsten
- een bedrag van f 1,1 miljoen aan verplichtingen/ uitgaven/ontvangsten

waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen

BIJLAGE

Overzicht 1a. Belangrijke fouten en onzekerheden in de verplichtingen 1997 (bedragen x 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
XI-A U 03.16	Subjectsubsidies	2 771,8	4,6*)	Onrechtmatig, onjuist, overige onrechtmatigheden	2.2.1
XI-A U 03.18	Infrastructuur en locatiesubsidie	19,1	0,6*)	Onzekerheid over de rechtmatigheid wegens tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.2.1
XI-B U 01.09	Onderhoud en exploitatie rijksgebouwen	305,3	2,6*)	Onrechtmatig, onjuist, overige onrechtmatigheden	4.1
XI-B U 01.10	Investeringskosten rijks-huisvesting	584,3	2,7*)	Onrechtmatig, onjuist, overige onrechtmatigheden	4.1
Totaal fouten/onzekerheden			10,5		

Overzicht 1b. Belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven 1997 (bedragen x 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
XI-A U 03.03	Onderzoek Volkshuisvesting	15,8	0,2*)	Onzekerheid over de rechtmatigheid wegens tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.2.1
XI-A U 03.05	Volkshuisvestingsinstellingen, experimenten en kennisoverdracht	10,4	0,3*)	Onrechtmatig, onjuist, overige onrechtmatigheden	2.2.1
Totaal fouten/onzekerheden			0,5		

* Deze bedragen vormen de uitkomst van een departementaal accountantsonderzoek; er was sprake van overschrijding van de tolerantiegrens uitgaande van de maximale fout; de meest waarschijnlijke fout wordt gerapporteerd.

RAPPORTAGE BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1997 VAN HET MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Inhoud

	Samenvatting	198
1	Inleiding	199
2	Financieel beheer	200
2.1	Accountantscontrole	200
2.2	Administratieve Organisatie	200
2.2.1	Opzet en werking	200
2.2.2	Vervolgonderzoek GWW-contracten	200
2.2.3	Europese regelgeving	201
2.3	Automatisering	201
2.3.1	Systemen	201
2.3.2	Implementatie VIR	202
2.4	Aanleg Maaskaden	202
2.4.1	Achtergrond	202
2.4.2	Stand van zaken	203
2.5	Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren	203
2.6	Subsidiebeheer	204
2.7	Ander Rekenkameronderzoek	204
2.7.1	Garanties van het Rijk	204
2.7.2	VSN	204
2.8	Versnelling verantwoordingsprocedure	205
2.9	Conclusies	205
3	Bezwaaronderzoek Onderzoeks- en Overige Contracten	206
3.1	Inleiding	206
3.2	Tekortkomingen 1996	206
3.3	Financieel beheer 1997	206
3.4	Maatregelen	207
3.5	Conclusie	208
4	Financiële verantwoording	208
4.1	Rekening	208
4.2	Toelichting bij de rekening	209
4.3	Saldibalans met toelichting	210
4.4	Financiële verantwoording agentschap KNMI	211
4.5	Financiële verantwoording agentschap RDR	211
4.6	Oordeel over de financiële verantwoording	211
	Bijlage	212

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1997 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. In 99,6 % van de verplichtingen en de uitgaven en in 100 % van de ontvangsten trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten en onzekerheden aan. Zij heeft bij haar onderzoek kunnen steunen op de bevindingen van de departementale accountantsdienst.

De werking van de administratieve organisatie vertoont nog ernstige tekortkomingen, vooral ten aanzien van de naleving van de procedures rond het uitvoeren van werken en bij het afsluiten van contracten. De controle op de geleverde prestaties is nog onvoldoende. Deze problemen bleken uit de in 1996 en 1997 uitgevoerde bezwaaronderzoeken. Over 1996 handhaafde de Rekenkamer haar bezwaar rond de grond-, water- en wegebouwcontracten. Naar aanleiding hiervan (Rechtmatigheidsonderzoek 1996, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 470, nrs. 1–2) informeerde de minister de Staten-Generaal in september 1997. De verbeteracties die zij voorstelde sloten aan op de aanbevelingen van de Rekenkamer. Uit het bezwaaronderzoek 1997 naar de onderzoeks- en overige contracten bleek, dat de tekortkomingen ook bij dit type contracten grotendeels waren blijven bestaan. De Rekenkamer zag echter af van het maken van bezwaar, omdat de voorgestelde verbeterplannen, het tijdpad en de toezeggingen van de minister voldoende waarborgen bieden voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer rond de onderzoeks- en overige contracten eind 1999. Naar aanleiding van beide onderzoeken heeft de minister toegezegd dat het financieel beheer rond de contracten zowel wat betreft de opzet als de werking ultimo 1999 zal voldoen aan de geldende regelgeving. De Rekenkamer zal dat bij haar rechtmatigheidsonderzoek 1999 nagaan.

Bij de uitvoering van de maatregelen rond de grond-, water- en wegebouwcontracten ligt het ministerie overigens op schema. Hiervoor heeft de Rekenkamer waardering. Ook is zij positief over de wijze waarop gestalte werd gegeven aan de toezichhoudende rol van DFEZ, het feit, dat de AD een reviewbeleid heeft ontwikkeld en dit op voldoende wijze uitvoert, en de positieve werking van het controlebeleid van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren.

De Rekenkamer vraagt daarnaast aandacht voor de volgende punten:

- De Rekenkamer concludeerde dat de «financiële systemen» die bij het ministerie en het agentschap KNMI in gebruik zijn voldoende betrouwbaar zijn. Dat was nog niet het geval voor het personeelsstelsel COMI-P. De Rekenkamer beveelt aan daarvoor op korte termijn maatregelen te treffen.
- De Europese regelgeving is in de administratieve organisatie van het ministerie verwerkt en de AD heeft de naleving in de controle betrokken. Deze naleving heeft meer aandacht.
- De stand van zaken rond de aanleg Maaskaden is nu zover gevorderd dat na een review van de AD in de loop van 1998 begonnen kan worden met de definitieve afrekening.
- De Rekenkamer trof een aantal tekortkomingen aan in het beheer van een aantal subsidiestromen bij het Directoraat-Generaal Personenvervoer en het Directoraat-Generaal Goedervervoer. Zij beveelt aan deze op te heffen.
- Ten slotte heeft de afronding van het invoeren van beveiligingsmaatregelen in het kader van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 aandacht.

1 INLEIDING

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) is te typeren als een departement met hoofdzakelijk overdrachtsuitgaven. Van de totale uitgaven 1997 ad f 11,0 miljard was f 5,45 miljard bestemd voor het Infrastructuurfonds. De overdrachtsuitgaven aan lokale overheden beliepen ruim f 2,48 miljard. Gezamenlijk bepalen die twee stromen voor ruim 72% de uitgaven van het ministerie. Veel van die overdrachtsuitgaven aan derden worden verricht op basis van contracten. De Rekenkamer stelde zowel vorig jaar als dit jaar een bezwaaronderzoek in naar het financieel beheer rond contracten.

Personele en materiële uitgaven bepalen als derde grote stroom (f 1,4 miljard) de uitgaven. Verder worden op de begroting van VenW twee agentschappen vermeld: het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) en de Rijksdienst voor de Radiocommunicatie (RDR).

Ontvangen dividend, rente en aflossing van de NV KPN (f 1,2 miljard) en de bij de verkoop van de aandelen N.V. KLM behaalde inkomsten vormen de belangrijkste stroom aan de ontvangstenkant.

Door overheveling van artikelen van de begroting van VenW naar het Infrastructuurfonds neemt de omvang van de VenW-begroting zelf verder af.

Over de organisatie van het ministerie wordt opgemerkt dat de activiteiten op het terrein van het personenvervoer en het goederenvervoer in twee nieuwe directoraten-generaal zijn gebundeld, namelijk het Directoraat-Generaal Personenvervoer (DGP) en het Directoraat-Generaal Goederenvervoer (DGG). Daarnaast werd een deel van de taken van de Hoofd-directie Telecommunicatie en Post (HDTP) ondergebracht in het zelfstandige bestuursorgaan de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit en het agentschap RDR. Door deze activiteiten werd het op orde houden van het financieel beheer bemoeilijkt.

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1997 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van VenW. Voor de resultaten van het rechtmatigheids-onderzoek dat is uitgevoerd bij het Infrastructuurfonds, wordt verwezen naar elders in deze bundel. De Rekenkamer heeft over onderdelen van haar onderzoek met de minister gecorrespondeerd. Haar reactie is in dit rapport verwerkt.

Het rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is gewijd aan het financieel beheer. In hoofdstuk 3 zijn de resultaten van het bezwaar-onderzoek onderzoeks- en overige contracten opgenomen. In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording van het ministerie over 1997 (en die van het agentschap KNMI en het agentschap RDR).

Uit het onderzoek naar het financieel beheer blijken in een aantal gevallen tekortkomingen, die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële verantwoording. Waar dit het geval is, wordt dat in hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording betrokken. Het rapport sluit af met overzichten van de geconstateerde fouten en onzekerheden.

De Rekenkamer rapporteert in het Algemeen gedeelte van deze bundel rijksbreed over de aanpak van de millenniumproblematiek, de voorbereiding van de invoering van de euro, het integriteitsbeleid en over het vervolgonderzoek Informatievoorziening en kengetallen.

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Accountantscontrole

De departementale accountantsdienst (AD) heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording 1997 afgegeven. De deelverklaringen waren goedkeurend, met uitzondering van de HDTP, waarover wederom een verklaring met beperking werd afgegeven en de Meetkundige Dienst (MD), waarover eveneens een verklaring met beperking werd afgegeven. De Rekenkamer stelde vast dat de AD-controle voldoende basis bood voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1997. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportages.

De Rekenkamer stelde vast dat de AD de naleving van Europese aanbestedingsregels in de controle heeft betrokken.

De Rekenkamer heeft bij haar review aandacht besteed aan de opzet en uitvoering van het reviewbeleid van de AD.

De Rekenkamer is van mening dat de opzet de uitgangspunten helder weergeeft en voldoet aan de eisen. Zij stelde vast dat de reviews met voldoende diepgang worden uitgevoerd.

2.2 Administratieve Organisatie

2.2.1 Opzet en werking

De directie Financieel Economische Zaken (DFEZ) plaatste het toezicht «meer in het daglicht». Om het toezicht op meer gestructureerde wijze uit te voeren heeft DFEZ een toezichtsmodel ontworpen. Dit model zal in de loop van 1998 operationeel worden.

Uit het onderzoek blijkt dat er in de opzet van de administratieve organisatie in het algemeen geen grote knelpunten zijn. De werking van de administratieve organisatie vertoont echter nog ernstige tekortkomingen. Weliswaar is er op onderdelen vooruitgang, maar in zijn algemeenheid is de naleving van de procedures rond het uitvoeren van werken en bij het afsluiten van contracten en de controle op de geleverde prestaties onvoldoende.

2.2.2 Vervolgonderzoek GWW-contracten

In 1996 voerde de Rekenkamer een bezwaaronderzoek uit naar de grond-, water- en wegenbouwcontracten (GWW). Hieruit bleek dat ondanks de inspanningen van Rijkswaterstaat het financieel beheer rond deze contracten in 1996 nog niet geheel aan de eisen voldeed. De Rekenkamer oordeelde dat er sprake was van een nog onvoldoende ordelijk financieel beheer. Als gevolg daarvan maakte zij bezwaar. De Rekenkamer was van mening dat de toezeggingen van de minister onvoldoende concreet en controleerbaar waren. Zij handhaafde haar bezwaar en plaatste een aantekening bij de rekening 1996 van het Rijk.

De minister diende haar standpunt, overeenkomstig het bepaalde in artikel 56, lid 4 van de Comptabiliteitswet aan de Staten-Generaal uiteen te zetten. Zij heeft de Staten-Generaal per brief op 22 september 1997 geïnformeerd. De verbeteringsacties die zij voorstelde, sluiten aan op de aanbevelingen van de Rekenkamer. De minister gaat ervan uit dat het financieel beheer bij Rijkswaterstaat op het punt van de GWW-contracten ultimo 1999 zal voldoen aan de eisen, zoals neergelegd in de aanschrijving UCA (Uniformering Contractenadministraties).

De Rekenkamer is in 1997 nagegaan in hoeverre de door de minister toegezegde «producten» daadwerkelijk zijn gerealiseerd. De Rekenkamer stelde vast dat Rijkswaterstaat op schema ligt met het uitvoeren van de toegezegde maatregelen. Voor een gedetailleerde beschrijving wordt verwezen naar het rapport bij de financiële verantwoording van het Infrastructuurfonds. De Rekenkamer zal in haar rapport bij de financiële verantwoording 1999 rapporteren of de opzet en werking overeenkomstig de regelgeving functioneren.

2.2.3 Europese regelgeving

Reeds in augustus 1996 werd de departementale aanschrijving Europese aanbestedingen binnen VenW verspreid. Daarmee zijn de kaders en verantwoordelijkheden voor de dienstonderdelen helder aangegeven. Tegelijkertijd is een «Systematische vragen- en antwoordenlijst EG-aanbestedingsrichtlijnen» op ruime schaal binnen VenW verspreid. In deze aanschrijving is opgenomen dat de diensten de Europese aanbestedingsregels dienen op te nemen in de voor hun dienst beschreven en vastgelegde administratieve organisatie. De aanbestedende diensten staan op de lijsten, zoals deze in de loop van 1996 en 1997 naar Brussel (Europese Commissie) zijn gestuurd.

De Rekenkamer stelde vast dat de Europese aanbestedingsregels in de administratieve organisatie van de diverse dienstonderdelen zijn verwerkt. De AD dringt erop aan dat er meer aandacht wordt besteed aan een juiste naleving van de Europese regelgeving. De AD merkte op dat voor de aanbesteding van werken, leveringen en diensten geconstateerd is dat soms niet-Europees is aanbesteed waar dat op basis van de Europese Richtlijnen voor aanbestedingen strikt genomen wel had moeten. Voorts werd procedureel niet in alle gevallen geheel overeenkomstig de richtlijnen gehandeld.

De Europese richtlijn voor overheidsopdrachten schrijft voor dat, om resultaten van de toepassing van de richtlijn te kunnen beoordelen, de aanbestedende dienst jaarlijks een overzicht van de geplaatste opdrachten moet toezenden aan de Europese Commissie. Een volledig inzicht in de omvang van de Europese aanbestedingen is (nog) niet aanwezig, omdat enkele aanbestedende diensten de gevraagde informatie niet hebben verstrekt.

2.3 Automatisering

2.3.1 Systemen

De Rekenkamer besteedde aandacht aan het functioneren van de geautomatiseerde systemen die van belang zijn voor het financieel beheer. Hierbij werd gebruik gemaakt van de bevindingen van de AD, EDP-Auditpool en andere deskundigen.

Ten eerste is het centrale financiële begrotingssysteem FAIS relevant. In 1995 werd voor het laatst een systeemaudit op het FAIS uitgevoerd, gevolgd door een onderzoek naar de beheersorganisatie in 1996. De uitkomst van beide onderzoeken was positief. Door de aanwezige kwaliteitsborgen bij de beheersorganisatie, voortdurende monitoring van ontwikkelingen bij die beheersorganisatie, de aandacht voor het systeem in het kader van de jaarlijkse financiële verantwoording en het ontbreken van negatieve signalen uit andere bronnen, zijn nadien geen verdere gerichte controle-activiteiten naar de werking van het FAIS uitgevoerd.

Ten tweede is het COMI-P (Computer Ondersteund Management Informatiesysteem Personeel) relevant, dat de personeels- en salarisgegevens van VenW bevat. De mutaties van personele gegevens, die in COMI-P worden geregistreerd, vormen voor een belangrijk deel de invoer voor de mutaties in het IPA-salarissysteem. De mutaties uit het COMI-P worden handmatig via documenten aan het IPA aangeleverd. Het IPA verzorgt de berekening en betaling van de medewerkers. De kwaliteit van de uit het COMI-P aangeleverde gegevens wordt mede gewaarborgd door de afdeling Salarisvoorziening en Advisering. De AD heeft geconstateerd dat de reorganisatie van deze afdeling eind 1997 in verhoogde mate leidde tot onjuiste salarisberekeningen. Uit een eind 1997 uitgevoerd onderzoek van de EDP-Audit Pool naar het beheer van het COMI-P bij de Rijkswaterstaat, bleken verdere belangrijke tekortkomingen, zoals:

- risico op ongeautoriseerde mutaties door de aanwezigheid van diverse voor alle gebruikers overschrijfbare bestanden en directories;
- te ruime rechten voor het systeembeheer, waaronder de mutatiebevoegdheid;
- ontbreken formele overdracht nieuwe en aangepaste programma-modules van ontwikkelorganisatie aan productie-organisatie.

De Rekenkamer onderschrijft de noodzaak om aandacht te besteden aan de goede werking van de noodzakelijke compenserende maatregelen in de gebruikersorganisatie. Voor zover mogelijk zou het echter de voorkeur verdienen om de tekortkomingen alsnog zoveel mogelijk door dwingende maatregelen in het geautomatiseerde deel van het systeem op te heffen. Ten derde kon de Rekenkamer beschikken over de resultaten van een onderzoek naar het eigen financieel beheerssysteem dat bij het agentschap KNMI wordt gevoerd: het EBS-Fin. Eind 1997 concludeerde de EDP-Audit Pool dat het systeem toereikende ondersteuning aan het KNMI biedt om tot een betrouwbare informatievoorziening te komen.

2.3.2 Implementatie VIR

Op basis van het VIR 1994 heeft de Bestuursraad van VenW op 8 maart 1995 het Beleid voor de informatiebeveiliging vastgesteld. In februari 1997 is een Leidraad voor informatiebeveiliging uitgebracht door de Directie Organisatie en Informatie. Het beleid en de leidraad zijn opgenomen in een viertal «bundels» voor de informatiebeveiliging van VenW. De Bestuursraad wordt halfjaarlijks door de DOI over de voortgang van de implementatie van het VIR geïnformeerd. Volgens de voortgangsrapportage van eind 1997 is inmiddels bij alle diensten het plan van aanpak voor de implementatie opgesteld en zouden de Afhankelijkheids- en Kwetsbaarheids Analyses in november 1998 kunnen worden afgerond. Uitzondering hierop vormt echter de Rijkswaterstaat (waar 80% van de totale automatisering van VenW onder valt).

De AD moet de kwaliteit van de informatiebeveiliging beoordelen. De AD heeft voor 1997 in het kader van het VIR een afzonderlijk controleplan opgesteld. Daarnaast neemt de AD deel aan de Projectgroep Informatiebeveiliging Centrale Diensten die zich bezighoudt met de nadere invulling van het VIR.

2.4 Aanleg Maaskaden

2.4.1 Achtergrond

De Rekenkamer deed in 1996 op verzoek van de minister van VenW onderzoek naar de aanleg van de Maaskaden in Limburg. De Rekenkamer drong onder andere aan op de totstandkoming van een controleprotocol,

waarin zou worden geregeld hoe bij de afrekening van het project de rechtmatige besteding zou worden vastgesteld. In het Rapport bij de financiële verantwoording 1996 gaf de Rekenkamer aan tijdens het rechtmatigheidsonderzoek 1997 opnieuw aandacht te zullen besteden aan de afrekening van de rijksbijdrage Maaskaden, omdat het de verwachting was dat de eindafrekening voor 31 december 1997 opgemaakt zou worden.

2.4.2 Stand van zaken

Op 13 december 1996 is het controleprotocol «Maaskaden» opgesteld. Over de inhoud daarvan is overeenstemming bereikt tussen het ministerie, de provincie en de beide waterschappen. Het controleprotocol gaat in op de van toepassing zijnde regelgeving en de algemene en specifieke uitgangspunten voor de accountantscontrole van de besteding van de rijksbijdrage. Voorts biedt het controleprotocol de AD de mogelijkheid een review uit te voeren bij de fungerend accountant van de Provincie ter toetsing van de naleving van het controleprotocol.

De Provincie heeft op 25 november 1997 een eerste declaratie ingediend bij het ministerie. De declaratie betreft de uitgevoerde werkzaamheden van het waterschap Peel en Maasvallei en de gemeente Gennep en heeft betrekking op de periode 1 augustus 1995 (aanvang kade-aanleg) tot en met 30 juni 1997. De kosten bedragen over die periode f 112,5 miljoen. Rekening houdend met het reeds door het Rijk betaalde voorschot en de toegepaste verdeelsleutel voor de meerkosten bedraagt de declaratie f 5,9 miljoen. Conform de in 1996 gesloten overeenkomst, het controleprotocol «Maaskaden» en de subsidiebeschikkingen van de Provincie was de declaratie voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring van de Provincie, de onderliggende declaraties van het waterschap en de gemeente en de daarbij afgegeven goedkeurende accountantsverklaringen.

De Provincie Limburg raamt de totale kosten van de kade-aanleg per januari 1998 op f 193,6 miljoen (nagenoeg gelijk aan de raming per september 1996). De verwachting is dat de restantbetalingen zullen plaatsvinden in 1998 en 1999. Pas daarna kan de definitieve afrekening opgemaakt worden.

Na ontvangst van de eerste declaratie is er door Rijkswaterstaat en de AD overleg gevoerd over een uit te voeren review. Naar verwachting zal die in de loop van 1998 worden uitgevoerd.

2.5 Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren

In haar rechtmatigheidsonderzoek 1996 concludeerde de Rekenkamer over de controle op de volledigheid van de verantwoording van ontvangsten in het kader van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren, dat de RWS veel aandacht had geschonken aan het controlebeleid. Er kon echter nog geen definitieve uitspraak gedaan worden over de toereikendheid van het controlebeleid voor de langere termijn. Gelet op de positieve tendens werd afgezien van het maken van bezwaar.

Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat de positieve tendens zich heeft voortgezet. Zowel de opzet als de uitvoering van het controlebeleid waren in 1997 toereikend. Dit neemt niet weg dat op onderdelen kanttekeningen zijn te plaatsen. Zo is vanwege reorganisatieperikelen bij de RWS de aandacht voor het opstellen en beoordelen van de uitvoeringsverslagen van gehouden controles minder geweest dan was voorgenomen. Daarnaast zijn de aansturing en coördinatie van de uitvoering van het controlebeleid niet duidelijk geregeld.

2.6 Subsidiebeheer

Uit het onderzoek blijkt dat het subsidiebeheer bij de Directoraten-Generaal Personenvervoer en Goederenvervoer tekortkomingen vertoont. Het betreft onder andere de volgende subsidiestromen:

- Sociale Veiligheid
Voor deze subsidies is nog niet aangegeven aan welke eisen de verantwoording moet voldoen en welke kosten subsidiabel zijn. Ook ontbreekt een controleprotocol.
- NS Taaksector
In verband met de veranderde financiële relatie tussen het Rijk en de NS zouden bekostigingsmodellen ontwikkeld moeten worden. Zolang die niet bestaan is er volgens de Rekenkamer een risico met betrekking tot de beheersbaarheid van de uitgaven. In het samenvattend AD-rapport 1997 is opgemerkt dat de ontwikkeling van de bekostigingsmodellen meer tijd in beslag neemt dan werd verwacht. De Rekenkamer is in de loop van 1998 gestart met een onderzoek «Publieke Taken NS». Daarin wordt de stand van zaken rond de ontwikkeling van de bekostigingsmodellen betrokken.
- Bedrijfsvervoer
Bij deze subsidiestroom voldoet de verantwoordingsinformatie niet aan de eisen. In de regeling wordt niet verwezen naar het controleprotocol. Betaling vindt in sommige gevallen plaats terwijl de verantwoording niet overeenkomstig de regeling is opgesteld en de accountantsverklaring niet in overeenstemming is met het controleprotocol. Naar aanleiding van de opmerkingen van de AD stelt de directie een aanvullend onderzoek in naar alle in het verleden betaalde bijdragen. Daarnaast wil de directie strikt de hand houden aan de eisen.
- Bereikbaarheidsbevorderende en mobiliteitsgeleidende maatregelen
Vastgesteld werd dat de subsidiebeschikkingen niet voldoen en de naleving onvoldoende wordt getoetst. De dossiervorming behoeft verbetering. De AD adviseert dit punt alsnog op te nemen in het «actieplan verbetering financieel beheer DGG».

2.7 Ander Rekenkameronderzoek

2.7.1 Garanties van het Rijk

De Rekenkamer bracht in maart 1998 het rapport «Garanties van het Rijk» uit. Hieruit bleek dat het Ministerie van VenW geen departementaal beleid voor garanties op schrift had gesteld. In de praktijk komt het beleid neer op «terughoudend toepassen». De Rekenkamer deed de aanbeveling om in samenspraak met het Ministerie van Financiën een rijksbreed garantiebeleid te formuleren.

2.7.2 VSN

De Rekenkamer bracht in mei 1998 het rapport Streekvervoer uit. Het onderzoek betrof de periode 1994–1996. Zij concludeerde dat de feitelijke ontwikkelingen in het streekvervoer nog niet aansluiten bij de «dubbel-doelstelling» van het Rijk. Deze doelstelling houdt forse verbeteringen in van enerzijds het aantal reizigers en anderzijds de kostendekkingsgraad van de exploitatie. De maatregelen van de minister – de rijksbijdragesystematiek, verbeteringen in de infrastructuur, decentralisatie en de invoering van marktwerking – droegen nog maar beperkt bij aan de dubbeldoelstelling.

De controle van het ministerie op de vaststelling van de rijksbijdrage wordt uitgevoerd door de eigen interne controle-afdeling van het DGP en

de AD. De Rekenkamer stelde vast dat de opzet en de uitvoering van de controle op de vaststellingen van de rijksbijdragen voldeden aan de eisen. De controle op de rechtmatige besteding van de rijksbijdrage voor de exploitatie kende tekortkomingen. Het ministerie kon volgens de Rekenkamer niet zonder meer steunen op het oordeel van de externe accountant omdat het controleprotocol op een aantal punten onduidelijk was en omdat een aantal punten ten onrechte buiten de controle van de externe accountant bleef. Hoewel werd ingeschat dat de omvang van de gebreken niet van materiële betekenis was, blijft het noodzakelijk de naleving van de regelgeving in de praktijk te toetsen. Volgens de Rekenkamer was er dan ook aanleiding voor het ministerie om een helder reviewbeleid te formuleren. Zoals in paragraaf 2.1 is aangegeven, werd dat in 1997 gerealiseerd.

De Rekenkamer stelde vast dat de regeling niet sluitend was voor het voorkomen van kruissubsidiëring. Vormen van kruissubsidiëring bleken zich voor te doen, maar het financieel belang bleef binnen de controle-tolerantie. De Rekenkamer beval het ministerie onder meer aan de haalbaarheid van de dubbeldoelstelling opnieuw te toetsen.

2.8 Versnelling verantwoordingsprocedure

In het kader van de versnelling van de verantwoordingsprocedure 1997 is afgesproken dat het ministerie de financiële verantwoording uiterlijk 15 april 1998 zou aanbieden aan Financiën en de Rekenkamer. De financiële verantwoording van Hoofdstuk XII (Verkeer en Waterstaat) en het samenvattend AD-rapport werden tijdig afgerond. De door de minister getekende verantwoording werd echter niet tijdig aan het Ministerie van Financiën aangeleverd. De Rekenkamer kon wel tijdig beschikken over het samenvattend AD-rapport en de (ongetekende) verantwoording.

2.9 Conclusies

Algemeen gesproken vertoont de werking van de administratieve organisatie nog ernstige tekortkomingen, vooral ten aanzien van de naleving van de procedures rond het uitvoeren van werken, bij het afsluiten van contracten. De controle op de geleverde prestaties is onvoldoende. De minister heeft toegezegd dat het financieel beheer zowel wat betreft de opzet als de werking ultimo 1999 zal voldoen aan de geldende regelgeving.

De overige onderdelen van het financieel beheer waaraan de Rekenkamer aandacht heeft geschonken leveren naast een aantal waarderende beoordelingen ook een aantal punten op die aandacht behoeven.

De Rekenkamer spreekt haar waardering uit voor:

- de wijze waarop gestalte werd gegeven aan de toezichthoudende rol van DFEZ;
- het op schema uitvoeren van de toezeggingen rond de GWW-contracten;
- het feit, dat de AD een reviewbeleid heeft ontwikkeld en dit op voldoende wijze uitvoert;
- de positieve werking van het controlebeleid van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren.

De Rekenkamer concludeerde dat de «financiële systemen» die bij het ministerie en het agentschap KNMI in gebruik zijn voldoende betrouwbaar zijn.

Aandacht behoeven de volgende punten:

- de afronding van het invoeren van beveiligingsmaatregelen in het kader van het Voorschrift Informatiebeveiling Rijksdienst 1994;
- de afrekening van de kosten voor de aanleg van de Maaskaden;
- maatregelen rond de tekortkomingen in het personeelssysteem COMI-P;
- de opheffing van de tekortkomingen in het subsidiebeheer bij de Directoraten-Generaal Personenvervoer en Goederenvervoer.

3 BEZWAARONDERZOEK ONDERZOEKS- EN OVERIGE CONTRACTEN

3.1 Inleiding

Reeds enige jaren maakte de Rekenkamer in haar rapporten bij de financiële verantwoording van het Ministerie van VenW melding van tekortkomingen in het financieel beheer rond de onderzoeks- en overige contracten, die leidden tot onzekerheid over de rechtmatigheid. In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1994 en 1995 voerde de Rekenkamer een bezwaaronderzoek uit. Zij constateerde dat het financieel beheer bij de betreffende dienstonderdelen inmiddels op orde was en dat de onzekerheid ruim beneden de tolerantiegrenzen bleef. Zij zag dan ook af van het maken van bezwaar. De AD signaleerde over 1996 echter opnieuw tekortkomingen. De Rekenkamer kondigde aan in 1997 wederom een bezwaaronderzoek uit te voeren.

De Rekenkamer onderzocht of het ministerie naar aanleiding van de bevindingen van de AD over 1996 maatregelen had genomen ter verbetering van het financieel beheer rond de onderzoeks- en overige contracten. Tevens onderzocht zij of het financieel beheer in 1997 voldeed aan de eisen van de betreffende regelgeving.

3.2 Tekortkomingen 1996

De belangrijkste tekortkomingen die de AD opmerkte in zijn rapporten betroffen het niet naleven van de regelgeving en de onvoldoende zichtbare onderbouwing van de prestatieverklaringen. Oorzaak hiervoor was het gebrek aan discipline bij het naleven van de procedures en instructies.

3.3 Financieel beheer 1997

De Rekenkamer heeft mede aan de hand van rapportages van de AD en de Interne Controle-organen onderzocht in hoeverre de tekortkomingen in 1997 zijn blijven bestaan. Zij stelde vast dat dit over het algemeen het geval was. Wel was er bij een aantal diensten sprake van een lichte verbetering.

Bij 18 van de 22 dienstonderdelen hebben de Interne Controle-organen op het punt van de onderzoeks- en overige contracten gefunctioneerd. Vanwege reorganisaties lag de prioriteit van vier dienstonderdelen elders, te weten bij de Rijksluchtvaartdienst, het DGP het DGG (bij deze twee lag de prioriteit bij de grote geldstromen) en de HDTP (de controlecapaciteit bij dit onderdeel was beperkt).

De Interne Controle-organen, en ook de AD, maakten onder meer opmerkingen over:

- Geen of onvoldoende kostenramingen waardoor vooraf onvoldoende inzicht bestaat in de financiële omvang;
- Het niet naleven van de offerteprocedure waardoor er onvoldoende concurrentie wordt gesteld;

- Het aanvangen van werkzaamheden voordat een contract is gesloten waardoor nadien problemen kunnen ontstaan over de omvang van de prestatie;
- Het niet tijdig vastleggen van de verplichting in de administratie waardoor die niet volledig is;
- Geen zichtbare onderbouwing van de prestatieverklaring waardoor er onzekerheid bestaat over de rechtmatigheid van de uitgaven.

Bij acht specifiek onderzochte diensten beoordeelde de Rekenkamer in totaal 88 contracten. Bij de keuze hield de Rekenkamer rekening met een verdeling van de contracten over de diverse onderdelen van de betreffende dienst en een verdeling naar de diverse contractsoorten (urencontracten, vaste prijscontracten). In totaal werden bij die diensten in 1997 ruim 1400 contracten afgesloten met een financieel belang van ruim f 190 miljoen. De Rekenkamer constateerde dat:

- vanwege de Europese regels voor aanbesteding het belang van een vooraf opgestelde kostenraming toeneemt. Volgens de Rekenkamer werd dit aspect nog onvoldoende onderkend;
- bij een aantal diensten onvoldoende kennis van de desbetreffende Europese regelgeving werd onderkend;
- de wijze waarop prestatieverklaringen werden gegeven bij de helft van de onderzochte contracten niet in de dossiers onderbouwd werd weergegeven (ook wanneer die wel had plaatsgevonden);
- bij een aantal diensten de projectdossiers niet volledig waren of op diverse plekken binnen de organisatie werden gearhiveerd.

3.4 Maatregelen

De ambtelijke top reageerde adequaat op het signaal van de AD over 1996. Er werden voor de dienstonderdelen werkconferenties georganiseerd over financieel beheer in relatie tot het functioneren van de organisaties, waarin ook de problemen rond de onderzoeks- en overige contracten aan de orde kwamen. Dit draagt bij aan de vorming van draagvlak voor het naleven van de regelgeving. Daarnaast kregen de dienstonderdelen de opdracht de AD-rapporten te bespreken en plannen van aanpak op te stellen om de tekortkomingen weg te nemen.

De Rekenkamer stelde vast dat DFEZ de diensten heeft gewezen op de tekortkomingen in het financieel beheer. Voorts heeft DFEZ zijn toezicht op het financieel beheer bij de diensten aangescherpt. Daartoe zijn checklists ontworpen. Deze checklists worden gefaseerd ingevoerd. Eén van de onderwerpen die daarbij de hoogste prioriteit hebben gekregen, zijn de onderzoeks- en overige contracten.

De Rekenkamer onderzocht bij acht dienstonderdelen hoe zij invulling hebben gegeven aan het oplossen van de tekortkomingen. Zij stelde vast dat alle diensten hebben gereageerd op de rapporten van de AD: er werden verbeterplannen opgesteld, er werden concrete maatregelen getroffen of er werd voortgeborduurd op in eerdere jaren gestarte plannen. In de aanpak voor de verbetering van het financieel beheer werd het belang onderkend van meer voorlichting en begeleiding voor het naleven van de regelgeving. Dit is uitgewerkt in acties. Er is voorzien in monitoring van en voortgangsrapportages over de verbeterplannen.

De Rekenkamer constateerde dat een aantal van de voornemens al tot stand was gebracht: met betrekking tot de administratieve organisatie en interne controle stelde zij vast dat er een in opzet sluitend geheel van procedures en instructies bestaat en dat de actualisering en beschrijving van de administratieve organisatie voldoende aandacht heeft.

Niet in alle plannen is een tijdpad aangegeven waarop de verbeteringen gerealiseerd dienen te zijn. Medio februari 1998 is op ambtelijk topniveau besloten dat uiterlijk eind 1999 de verbeterplannen moeten zijn gerealiseerd. Tevens zijn besluiten genomen over maatregelen gericht op het terrein van kennis omtrent Europese aanbestedingsregels, het opstellen van kostenramingen en het bijhouden van contractdossiers. Deze besluiten komen tegemoet aan de kritiek van de Rekenkamer naar aanleiding van de dossiercontroles.

3.5 Conclusie

Zowel op centraal niveau als op dienstonderdeelniveau werd positief gereageerd op de rapportering van de AD over 1996 over het financieel beheer rond de onderzoeken overige contracten. Er zijn verbeteracties gestart, er werd voortgeborduurd op de eerder ingezette acties en specifieke maatregelen zijn genomen. In monitoring van de voortgang van de verbeteracties heeft het departement voorzien. Op ambtelijk topniveau is besloten dat uiterlijk eind 1999 de tekortkomingen rond de onderzoeks- en overige contracten moeten zijn weggenomen.

De minister bevestigde aan de Rekenkamer dat de problemen rond de onderzoeks- en overige contracten naar verwachting eind 1999 structureel zullen zijn opgelost. Zij wees daarbij wel op het inherente risico dat aan dit soort contracten verbonden is en de afweging van het verantwoordelijke (decentrale) management tussen de financiële risico's enerzijds en de kosten en «baten» van de controlemaatregelen anderzijds.

De tekortkomingen die aanleiding waren voor het bezwaaronderzoek zijn in 1997 grotendeels blijven bestaan. De Rekenkamer was van mening dat er in dit verband sprake is van bijzondere omstandigheden, omdat de tekortkomingen zodanig van aard zijn, dat die niet op korte termijn konden worden weggenomen. Voorts was zij van mening dat de verbeterplannen, het tijdpad en de toezeggingen van de minister voldoende waarborgen bieden voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer rond de onderzoeks- en overige contracten eind 1999. De Rekenkamer zag daarom af van het maken van bezwaar. Wel zal zij de vorderingen bij het op orde brengen van het financieel beheer volgen bij haar rechtmatigheids-onderzoeken. In haar rapport bij de financiële verantwoording 1999 zal de Rekenkamer rapporteren of het financieel beheer in opzet en werking aan de eisen van de regelgeving voldoet.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Bij het opstellen van de financiële verantwoording heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat rekening gehouden met de aanbevelingen die de werkgroep Kwaliteit financiële verantwoordingen (ingesteld door de Staf van de Commissie voor de Rijksuitgaven) in haar Tussenrapportage van januari 1998 deed. Het Ministerie van Financiën heeft erop aangedrongen de aanbevelingen van de werkgroep te betrekken bij de opstelling van de financiële verantwoordingen 1997. Hiermee wordt op onderdelen afgeweken van de huidige voorschriften. De Rekenkamer heeft die (beperkte) afwijkingen gelet op het voorgaande niet in haar rechtmatigheidsoordeel betrokken.

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1997 van het Ministerie van VenW is samengesteld (exclusief agentschappen). Daarvan is afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden

bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Met een tussen haakjes geplaatst bedrag, in de weergegeven overzichten, wordt een post aangeduid, meestal een ontvangstenpost, waarvan niet zeker is of deze het volledige bedrag weergeeft of een post waarvan het bedrag volgens de Rekenkamer te laag is en waarvan niet aan kan worden gegeven hoeveel te laag.

Overzicht 1. Bedragen van de rekening 1997, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	11 391,2	11 034,0	2 708,7
Geen belangrijke fouten/ onzekerheden	11 344,2	10 994,5	2 708,7
Belangrijke fouten/onzekerheden	2,0	39,0	0
Onvolledigheden	45,0	0,5	0

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 398,8 miljoen respectievelijk f 153,8 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaan met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de overzichten in de bijlage.

Voor wat betreft de fouten die onder de verplichtingen zijn geconstateerd, kan het volgende worden opgemerkt:

- Voor de Bijdragen openbaar vervoer (03.10) is ruim f 32 miljoen te weinig verplicht omdat verzuimd is om een indexering toe te passen bij toezegging van gelden.
- Op de artikelen 03.16 (Bedrijfsvervoer) en 05.32 (Zeehavenontwikkeling) zijn ten onrechte enkele verplichtingen (f 13 miljoen) niet in de verantwoording opgenomen.
- Ten slotte was op artikel 03.16 een verplichting opgenomen (f 2 miljoen), waarvan onzeker was of deze nog wel actueel was. Op die verplichting was gedurende lange tijd geen uitgave verricht.

Het merendeel van de fouten/onzekerheden in de uitgaven is toe te schrijven aan de problematiek met betrekking tot de onderzoeks- en overige contracten (zie hoofdstuk 3). Deze fouten (f 36,6 miljoen) zijn verdeeld over een groot aantal begrotingsartikelen.

Voor de overige fouten zijn diverse redenen:

- Op de artikelen 04.01 (Personeel en materieel Rijksluchtvaartdienst) en 04.03 (Onderhoud en exploitatie van een vliegtuig ten behoeve van de regering en van de leden van het Koninklijk Huis) zijn ten onrechte bedragen in mindering van bezwaar geboekt (f 0,5 miljoen) en op artikel 05.31 (Stimulering goederenvervoer) is onzekerheid blijven bestaan omtrent de rechtmatigheid van een uitgave van f 0,8 miljoen omdat deze uitgaaf mogelijk ten onrechte niet is opgegeven bij de Europese Commissie als steunmaatregel. Verder ontbrak voor een uitgave op artikel 06.02 (Bijdragen aan het agentschap RDR) een formeel besluit tot het verstrekken van die bijdrage, terwijl het geld (f 1,6 miljoen) bovendien nog niet besteed was in 1997.

4.2 Toelichting bij de rekening

Er is een duidelijke verbetering in de kwaliteit van onder andere het algemene deel van de toelichting te constateren. Ook de toelichting op artikelniveau is ten opzichte van voorgaande jaren verder verbeterd. In het algemeen gedeelte wordt ingegaan op het organisatorische kader

en het financieel beheer. Ook wordt in het algemeen gedeelte ingegaan op opmerkingen van de Rekenkamer over het jaar 1996.

De conclusie luidt dat de toelichting bij de rekening 1997 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat aan de eisen voldoet, behoudens de presentatie van de rekening. Deze voldoet formeel niet aan de huidige regelgeving, omdat deze vooruitloopt op toekomstige regelgeving. De Rekenkamer kan hiermee instemmen.

De toelichting bij de rekening 1997 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voldoet aan de eisen.

4.3 Saldibalans met toelichting

Jaarlijks beoordeelt de Rekenkamer een deel van de bedragen op de saldibalans. De bedragen die zij niet beoordeelt zijn samengesteld uit:

- de uitgaven en ontvangsten die de Rekenkamer al beoordeeld heeft bij het onderzoek van de rekeningen; deze zijn niet opnieuw beoordeeld bij het onderzoek van de saldibalans waar zij als post ontstaan;
- de bedragen die op tegenrekeningen staan; deze worden niet beoordeeld omdat ze geen inhoudelijke waarde hebben.

Van de overige bedragen onderzoekt de Rekenkamer of deze fouten of onzekerheden bevatten die haar tolerantiegrenzen overschrijden.

Overzicht 2 geeft het totaalbedrag van de saldibalans per 31 december 1997. Daarvan worden afgetrokken:

- het totaal van de niet-beoordeelde bedragen;
- het totaal van de bedragen waarvoor met redelijke zekerheid is vastgesteld dat deze geen fouten of onzekerheden bevatten.

Dit resulteert in een totaal van bedragen met fouten of onzekerheden die de tolerantiegrenzen overschrijden (belangrijke fouten en onzekerheden).

Overzicht 2. Bedragen van de saldibalans per 31 december 1997, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	39 397,0	39 397,0
Niet beoordeeld	30 242,5	13 754,4
Beoordeeld	9 154,5	25 642,6
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	9 134,2	25 642,6
Belangrijke fouten/onzekerheden	15,9	0,0
Onvolledigheden	4,4	0,0

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de bijlage.

De Rekenkamer merkt op dat een bedrag van f 20,3 miljoen op de post voorschotten niet deugdelijk is weergegeven. Een aantal voorschotten is ten onrechte niet dan wel te hoog of te laag opgenomen.

De toelichting op de saldibalans voldoet aan de eisen.

De Rekenkamer heeft apart aandacht besteed aan de in de toelichting bij de saldibalans opgenomen informatie over de afgerekende voorschotten en onderzocht of deze afrekeningen aan de eisen voldeden. In totaal is f 342,4 miljoen afgerekend. De Rekenkamer stelde vast dat deze afrekeningen aan de eisen voldeden.

4.4 Financiële verantwoording agentschap KNMI

Het KNMI is een per 1 januari 1995 ingesteld agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1997 bedroeg het totaal van de baten f 81,3 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 78,4 miljoen. Het voordelig resultaat over 1997 bedroeg f 2,9 miljoen.

De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 8,2 miljoen en f 13,0 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1997 bedroegen f 57,5 miljoen.

De financiële verantwoording over 1997 van het KNMI is door de ad van een goedkeurende accountantsverklaring voorzien.

De rekening van baten en lasten en de balans bevatten geen belangrijke fouten en onzekerheden. De toelichtingen voldeden aan de eisen.

4.5 Financiële verantwoording agentschap RDR

Het RDR is een per 1 januari 1996 ingesteld agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1997 bedroeg het totaal van de baten f 52,9 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 52,4 miljoen. Het voordelig resultaat over 1997 bedroeg f 0,5 miljoen (plus f 0,7 miljoen rentebaten). De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 11,3 miljoen en f 7,3 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1997 waren f 50,3 miljoen.

De financiële verantwoording over 1997 van de RDR is door de ad van een goedkeurende accountantsverklaring voorzien.

De rekening van baten en lasten en de balans bevatten geen belangrijke fouten en onzekerheden. De toelichtingen voldeden aan de eisen.

4.6 Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording van het ministerie van Verkeer en Waterstaat waarin opgenomen de financiële verantwoording van de agentschappen KNMI en RDR voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de verplichtingen, uitgaven en respectievelijk de baten, lasten, kapitaaluitgaven en -ontvangsten die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van het ministerie voldoet aan de eerste eis, met uitzondering van

- een bedrag van f 20,3 miljoen in de saldibalans dat niet deugdelijk was weergegeven.

Aan de tweede eis voldoet de verantwoording ook, met uitzondering van:

- een bedrag van f 56,8 miljoen aan onrechtmatige verplichtingen en uitgaven;
- een bedrag van f 29,7 miljoen aan verplichtingen en uitgaven waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen.

De financiële verantwoordingen van de agentschappen KNMI en RDR voldoen aan eerstgenoemde eis. Aan de tweede eis voldoen deze verantwoordingen ook.

BIJLAGE

Overzicht 1a. Belangrijke fouten en onzekerheden in de verplichtingen 1997 (bedragen x 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
U 03.10	Bijdragen Openbaar vervoer	2 189,4	32,0	Ondeugdelijke weergave, onvolledig, ten onrechte niet verantwoord	4.1
U 03.16	Bedrijfsvervoer	11,0	0,3	Ondeugdelijke weergave, onvolledig, ten onrechte niet verantwoord	4,1
			2,0	Onzekerheid over de deugdelijke weergave, tekortkomingen in de administratieve organisatie	
U 05.32	Zeehavenontwikkeling	4,2	12,7	Ondeugdelijke weergave, onvolledig, ten onrechte niet verantwoord	4.1
Totaal fouten/-onzekerheden			2,0		
Totaal onvolledigheden			45,0		

Overzicht 1b. Belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven 1997 (bedragen x 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
U 02.05	Voorlichtingsuitgaven Rijkswaterstaat	1,2	1,2	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	3
U 02.12	Onderhoud waterkeringen	191,9	2,3*)	Onrechtmatig, onjuist, onverschuldigde betaling	2.2.2;3
			6,8*)	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.2.2;3
U 02.17	Cultuurtechnische werken IJsselmeerpolders	13,8	0,8*)	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.2.2;3
U 02.20	Specifieke uitgaven IJsselmeerpolders	10,4	0,8*)	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.2.2;3
U 02.22	Onderhoud IJsselmeerpolders	7,4	0,2	Onrechtmatig, onjuist, onverschuldigde betaling	2.2.2;3
			0,8	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.2.2;3
U 02.37	Onderzoek waterbeheer en meting basisgegevens	18,5	0,2*)	Onrechtmatig, onjuist, onverschuldigde betaling	3
			0,2*)	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	3
U 02.53	Informatieverstrekking mobiliteit	5,3	0,6	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	3
U 02.54	Westerscheldetunnel	21,8	1,1*)	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.2.2
U 02.62	Registratie van en onderzoek naar verkeersonveiligheid	10,3	0,2*)	Onrechtmatig, onjuist, onverschuldigde betaling	3
			0,1*)	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	3
U 03.02	Onderzoek en ontwikkeling Personenvervoer	26,6	0,7*)	Onrechtmatig, onjuist, onverschuldigde betaling	3
			1,6*)	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	3
U 03.03	Specifieke uitgaven Personenvervoer	5,5	0,8	Onrechtmatig, onjuist, onverschuldigde betaling	3
U 03.04	Voorlichtingsuitgaven Personenvervoer	4,3	0,5	Onrechtmatig, onjuist, onverschuldigde betaling	3

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
			0,2	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	3
U 03.18	Bereikbaarheids-bevorderende en mobiliteitsgeleidende maatregelen	40,5	0,8*)	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	3
U 03.31	Taakstelling verkeersveiligheidsbeleid	11,3	0,5	Onrechtmatig, onjuist, onverschuldigde betaling	3
			0,8	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	3
U 04.01	Personeel en materieel RLD	49,2	0,1*)	Ondeugdelijke weergave, onvolledig, ten onrechte niet verantwoord	3
			3,4*)	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	4.1
U 04.03	Onderh. en exploitatie van een vliegtuig t.b.v. de Regering en leden van het Koninklijk Huis	4,8	0,4	Ondeugdelijke weergave, onvolledig, ten onrechte niet verantwoord	4,1
			0,3	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	3
U 04.10	Beheer en ontwikkeling luchthavens	22,1	1,7*)	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	3
U 04.20	Veiligheid en toe-zicht op het gebied van de luchtvaart	7,0	1,1	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	3
U 05.12	Bereikbaarheidsbevorderende en mobiliteitsgeleidende maatregelen	26,6	0,7*)	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	3
U 05.31	Stimulering goederenvervoer	30,0	5,2	Onrechtmatig, onjuist, onverschuldigde betaling	0,8
			0,8	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	4.1
U 06.02	Bijdrage aan het agentschap RDR	9,0	1,6	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	4.1
U 06.10	Telecommunicatie en Post	9,8	0,6	Onrechtmatig, onjuist, onverschuldigde betaling	3
			0,6	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	3
U 07.01	Personeel en materieel KNMI	2,5	1,8	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	3
Totaal fouten/-onzekerheden			39,0		
Onvolledigheden			0,5		

* Deze bedragen vormen de uitkomst van een departementale steekproef; er was sprake van overschrijding van de tolerantiegrens uitgaande van de maximale fout; de meest waarschijnlijke fout wordt gerapporteerd.

Tabellen behorende bij Saldibalans en toelichting

Overzicht 2. Belangrijke fouten en onzekerheden in de saldibalans 1997 (bedragen x 1 miljoen).

omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden		reden	paragraaf
		debet	credit		
voorschotten	1 593,3	20,3		ondeugdelijke weergave, onjuist of onvolledig	4.3
Totaal fouten en onzekerheden		15,9	nihil		
Totaal onvolledigheden		4,4			

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1997 VAN HET MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Inhoud

	Samenvatting	216
1	Inleiding	217
2	Financieel beheer	218
2.1	Accountantscontrole	218
2.2	Administratieve organisatie	219
2.2.1	Algemeen	219
2.2.2	Centraal bureau voor de Statistiek	220
2.2.3	Werking van de interne controle inclusief het toezicht door de directie Financiën	220
2.2.4	Economische Controledienst	220
2.2.5	Europese aanbestedingsrichtlijnen	221
2.2.6	Aanmelding van steunmaatregelen	221
2.2.7	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling	221
2.2.8	Garanties	222
2.2.9	Projectbeheer	222
2.3	Automatisering	224
2.3.1	Financieel Administratief Systeem	224
2.3.2	Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst	224
2.4	Eindejaarsuitgaven	224
2.4.1	Inleiding	224
2.4.2	Het Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling en Ruimtevaart	225
2.4.3	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling	226
2.4.4	Het Besluit Stimulering ruimte voor economische activiteit	226
2.4.5	Stichting Economische Samenwerking Nederland-Opkomende markten	227
2.4.6	Conclusies	229
2.4.7	Reactie minister van EZ	229
2.4.8	Commentaar Rekenkamer	230
2.5	Versnelling verantwoordingsprocedure	231
2.6	Conclusies	231
3	Bezwaaronderzoek	232
4	Financiële verantwoording	232
4.1	Rekening	232
4.2	Toelichting bij de rekening	233
4.3	Saldibalans met toelichting	233
4.4	Financiële verantwoording agentschap Senter	234
4.5	Oordeel over de financiële verantwoording	235
	Bijlage	236

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1997 van het Ministerie van Economische Zaken, waarin opgenomen de financiële verantwoording 1997 van het agentschap Senter.

In 100% van de verplichtingen en ontvangsten en 96% van de uitgaven trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten en onzekerheden aan.

Bij haar onderzoek naar het financieel beheer heeft de Rekenkamer in de administratieve organisatie een aantal, voor een deel ernstige, tekortkomingen geconstateerd. De opzet van de administratieve organisatie behoeft bij diverse onderdelen van het ministerie serieuze aandacht. Bij een aantal onderdelen zijn achterstanden in de AO ontstaan of opgelopen, waardoor de AD aanvullende werkzaamheden moest verrichten. De actualisatie van de AO is bij een aantal onderdelen nog niet afgerond. Op de uitkomsten van het toezicht door de Directie Financiën kon de AD nog onvoldoende steunen.

Een positieve ontwikkeling nam de Rekenkamer waar bij het Centraal Bureau voor de Statistiek. De AO-beschrijvingen hebben een zodanig niveau bereikt, dat gesproken kan worden van een normaal actualisatieproces. Wel moeten de controletaken nog nader uitgewerkt worden.

De Rekenkamer stelde vast dat de Europese aanbestedingsrichtlijnen deel uitmaken van de beschreven AO. De oplevering van gegevens voor het statistisch overzicht voor de Europese Commissie vond echter nog niet gecoördineerd plaats.

Bij zijn afweging inzake de melding van steunmaatregelen bij de Europese Commissie paste het ministerie de hiervoor opgestelde interne procedure toe. De dossiervorming bleek controleerbaar en de besluitvorming transparant. Wel vraagt de Rekenkamer aandacht voor de kwaliteit van de afwegingen bij het doorlopen van deze procedure. Deze is zodanig dat financiële risico's niet kunnen worden uitgesloten.

Uit het vervolgonderzoek naar het tijdig afrekenen van voorschotten bleek, dat het percentage onterecht openstaande voorschotten daalde van 4,3 over 1996 naar 2,75 over 1997. Ondanks de gunstige ontwikkeling, voldoet het projectbeheer niet aan de norm van 1%. Het gevolg voor het oordeel over de rechtmatigheid is dat het saldo aan afgerkende voorschotten onvolledig is voor een bedrag van afgerond f 110 miljoen. Meer inspanningen zullen nodig zijn om aan de 1%-norm te voldoen.

De Rekenkamer stelde over 1996 vast dat bij de controle van de gelden in het kader van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling de Comités van Toezicht nauwelijks of geen aandacht besteedden aan de bevindingen van de provinciale accountants. Inmiddels heeft het ministerie de provincies er schriftelijk op gewezen dat de bevindingen van hun accountants aandacht moeten krijgen in de Comités van Toezicht. De Rekenkamer tekent hierbij aan dat het ministerie ook actief zal moeten nagaan of zijn aanwijzing effect sorteert.

De Rekenkamer oordeelde dat er op het gebied van de automatisering geen sprake was van grote tekortkomingen. In 1997 was er een positieve ontwikkeling in het begrotingsadministratie-systeem (het Financieel Administratief Systeem), waardoor inmiddels een redelijk stabiele situatie is bereikt. Wel behoeven totaal- en verbandscontroles, de toekenning van autorisaties en de aansluiting tussen de uitkomsten van dit systeem en de financiële verantwoording nog aandacht. Ook bij dit systeem moest de AD aanvullende controlewerkzaamheden verrichten.

Ook is goede voortgang gemaakt met het wegwerken van de knelpunten bij de invoering van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst. Wel dienen nog beveiligingsplannen te worden opgesteld en dient het normenkader voor de informatiebeveiliging te worden uitgebreid.

Bij een aantal aanzienlijke uitgaven in de maand december 1997 ontbrak een goede reden om deze op dat moment te doen. In een aantal gevallen bezat de ontvanger al ruime liquide middelen (de regio's belast met de uitvoering van het beleid voor het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en de Stichting Economische Samenwerking Nederland-Opkomende Markten (SENO)). Bij het Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling en Ruimtevaart en het Besluit Stimulering Ruimte voor Economische Activiteit kon de noodzaak tot overmaking van geld niet afdoende worden aangetoond. Waar de uitgaven werden verricht in de vorm van voorschotten, meende de Rekenkamer dat op grond van het Besluit Verlening Voorschotten 1994 sprake was van onrechtmatigheid. Het totaal aan voorschotten bedroeg (afgerond) f 130 miljoen. Onzekerheid over de rechtmatigheid bestond voor (afgerond) f 5 miljoen aan voorschotten. Bij de SENO was geen sprake van bevoorschotting en dus ook niet van onrechtmatigheid. Niettemin oordeelde de Rekenkamer vanuit het oogpunt van financieel beheer dat het beleid van het ministerie om geld naar de SENO over te maken heroverweging verdient. De minister van Economische Zaken deelde de conclusies van de Rekenkamer niet. Volgens hem was binnen de ruimte die het Besluit biedt sprake geweest van verantwoorde en zorgvuldige voorschotverlening. Het meningsverschil tussen de Rekenkamer en de minister berust voornamelijk op een verschil in interpretatie van het Besluit. De Rekenkamer blijft bij haar oordeel.

In de financiële verantwoording zijn de uitgangspunten voor de voorzieningen van het agentschap Senter niet helder vastgelegd. Aangezien al enkele jaren onduidelijkheden bestaan rond het voorzieningenbeleid van Senter zal de Rekenkamer in het kader van haar rechtmatigheidsonderzoek 1998 hiernaar een bezwaaronderzoek uitvoeren.

1 INLEIDING

Het Ministerie van Economische Zaken heeft een belangrijke regulerende en toezichhoudende functie op het gebied van bijvoorbeeld marktwerking en energievoorziening. Daarnaast vervult het ministerie met de inzet van subsidies een stimulerende rol op het gebied van technologische vernieuwing, kennisuitwisseling, kennismanagement en ondernemerschap. De uitvoering van deze taak berust voor een belangrijk deel bij het agentschap Senter.

De uitgavenstromen in de rijksbegroting (f 3,6 miljard) bestaan naast personeels- en apparaatskosten bijna geheel uit subsidies. De ontvangsten bedragen f 7,7 miljard. Hiervan is f 6,3 miljard afkomstig van aardgasbaten.

Het ministerie kent een aantal buitendiensten, zoals het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Centraal Plan Bureau (CPB) en de Economische Controledienst (ECD). Deze diensten maken geen deel uit van het kernministerie en hebben een eigen jaarrapportage.

De Centrale Dienst voor In- en Uitvoer is per 1 januari 1997 naar de Douane overgegaan. De taken van de Rijks Geologische Dienst (RGD) zijn per 1 september 1997 overgenomen door het Nederlands Instituut voor Toegepaste Geowetenschappen, onderdeel van de Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO).

Europese regelgeving bepaalt in belangrijke mate de beleidskaders van het ministerie op het gebied van marktwerking en energievoorziening. Ook ontvangt het ministerie gelden uit Europese structuurfondsen. Voor de besteding van deze gelden (f 0,2 miljard) is het ministerie eindverantwoordelijk.

Het ministerie is (samen met het Ministerie van Financiën) ook verantwoordelijk voor het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Over de verantwoording van dit fonds heeft de Rekenkamer een apart rapport bij de financiële verantwoording uitgebracht.

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheids-onderzoek over het begrotingsjaar 1997 bij het Ministerie van Economische Zaken. De Rekenkamer heeft over onderdelen van dit onderzoek met de minister van Economische Zaken gecorrespondeerd. Zijn reactie is in dit rapport verwerkt.

Het rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is gewijd aan het financieel beheer. Bijzondere aandacht wordt besteed aan de implementatie van verbeteringen in de administratieve organisatie van het CBS, die de minister naar aanleiding van het bezwaaronderzoek over 1996 heeft toegezegd. Hoofdstuk 3 is gereserveerd voor bezwaaronderzoek, maar dit heeft bij het ministerie niet plaatsgevonden over 1997. In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording over 1997.

In het Algemeen Gedeelte van deze bundel rapporteert de Rekenkamer over de aanpak van de millenniumproblematiek, de voorbereiding van de invoering van de Euro, het integriteitsbeleid en over het vervolgonderzoek Informatievoorziening en kengetallen.

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Accountantscontrole

De departementale accountantsdienst (AD) heeft een goedkeurende verklaring afgegeven bij de financiële verantwoording 1997 van het Ministerie van Economische Zaken, waarin opgenomen de financiële verantwoording 1997 van het agentschap Senter.

De Rekenkamer stelde vast dat de accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording. Ook stelde zij vast dat de AD de naleving van Europese aanbestedingsregels in de controle heeft betrokken. De oordelen van de Rekenkamer zijn dan ook mede op basis van de AD-rapportages tot stand gekomen.

Voor een optimale functievervulling dient de AD een toereikende personele bezetting te hebben. De werkelijke bezetting van de AD bedroeg per 30 juni 1997 30,9 full time equivalenten (fte) maar bleef onder de formatieve bezetting van 38,75 fte per dezelfde datum. De onderbezetting bestaat al een aantal jaren en wordt deels ondervangen door de inhuur van tijdelijk personeel (ongeveer 4 fte). De Rekenkamer dringt erop aan dat op korte termijn de onderbezetting van de AD structureel wordt weggewerkt.

De Rekenkamer stelde vast dat er discrepantie bestond tussen een aantal bevindingen en oordelen uit onderliggende stukken van de AD en die in het samenvattend accountantsrapport. Hierdoor werd de controle van de Rekenkamer bemoeilijkt. De Rekenkamer beveelt de AD aan in het vervolg bevindingen en oordelen duidelijker in het samenvattend accountantsrapport weer te geven.

In het rapport bij de financiële verantwoording over 1996 constateerde de Rekenkamer dat de AD veel aanvullend werk moest uitvoeren. Deze situatie is thans nog nauwelijks veranderd. Ook in het kader van de controle over 1997 moest de AD als gevolg van onvolkomenheden in het Financieel Administratief Systeem (FAS) en in de administratieve organisatie bij het Directoraat-Generaal voor de Buitenlandse Economische Betrekkingen (DG BEB) en het Directoraat-Generaal voor Energie (DG E) aanvullende controle- en advieswerkzaamheden uitvoeren (zie ook paragrafen 2.2 en 2.3). De AD kon nog onvoldoende steunen op de uitkomsten van het toezicht door de Directie Financiën.

2.2 Administratieve organisatie

2.2.1 Algemeen

Het actualiseren van de opzet van de administratieve organisatie (AO) heeft bij diverse onderdelen van het ministerie serieuze aandacht.

Bij het DG BEB zijn achterstanden in de AO ontstaan. Ondanks het feit dat men in 1997 begon met het actualiseren van de AO, moet de AO van een aanzienlijk deel van de subsidieregelingen nog worden opgesteld. Volgens een eigen richtlijn van het ministerie moet de AO van een regeling beschreven zijn alvorens tot uitvoering mag worden overgegaan. Met name voor de Stichting Economische Samenwerking Nederland-Opkomende Markten (SENO-faciliteit), de Investeringsbevordering en Technische Assistentie (IBTA), het Exportfinancieringsarrangement Indonesië (EFI) en het Besluit Subsidies Exportfinanciering (BSE) heeft DG BEB zich niet aan deze procedure gehouden. Belangrijkste oorzaak van de achterstand is een onderbezetting van de financiële functie binnen DG BEB. De Rekenkamer dringt aan op spoedige opheffing ervan aangezien deze situatie structureel dreigt te worden. Voorts beveelt zij in navolging van de AD aan om binnen DG BEB zowel op managementniveau als op operationeel niveau structureel overleg te voeren over het financieel beheer en het management de rapportages door de afdeling Financieel Beheer als sturingsinstrument te laten gebruiken.

Bij het DG E is sprake van een oplopende achterstand in het onderhoud van de AO. Zo ontbreken AO-beschrijvingen of zijn ze niet afgerond. Het betreft met name het verplichtingenbeheer, de ontvangsten uit hoofde van de mijnwetgeving, de samenwerkingsfinanciering van het Energieonderzoek Centrum Nederland en de doelfinanciering van het Nederlands Instituut Toegepaste Geowetenschappen. Ook ontbraken procedures om de kwaliteit van de aangeleverde project- en betalingsvoorstellen te toetsen.

Bij het Directoraat-Generaal voor Industrie en Diensten (DG I&D) was de actualisatie van de AO nog niet afgerond. Naast het beheer van stamgegevens bij decentrale invoer dienen de AO-beschrijvingen voor de Nederlandse Organisatie voor Toegepast-Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO) en het Europees Ruimte Agentschap (ESA) op onderdelen te worden geactualiseerd.

Bij de directie Personeel, Organisatie en Informatie is de AO voor de wachtgelden, overige personeelsuitgaven en de personele ontvangsten nog niet geheel op orde. Bij de directie Interne Zaken dient met name de invulling van de interne controlefunctie te worden verbeterd. Beide directies waren overigens in 1997 begonnen met het actualiseren van hun AO.

Bij de Economische Controledienst en het Staatstoezicht op de Mijnen waren de AO-beschrijvingen van het materieel- en contractbeheer niet afgerond.

2.2.2 Centraal bureau voor de Statistiek

Bij het CBS constateerde de Rekenkamer al in het rechtmatigheids-onderzoek 1994 gebreken in de AO. Aanvankelijk concentreerden haar onderzoeken zich op het vorderingenbeheer. In het kader van het rechtmatigheids-onderzoek 1996 voerde de Rekenkamer een bezwaar-onderzoek uit, waarbij zij naast het vorderingenbeheer ook de uitwerking van de hoofdlijnen van de vernieuwde AO betrof. Op grond van haar onderzoek maakte de Rekenkamer bezwaar. De maatregelen die de minister vervolgens aankondigde waren voor de Rekenkamer aanleiding het bezwaar op te heffen. Wel kondigde zij aan de uitvoering van de voornemens van de minister te zullen volgen.

De Rekenkamer concludeerde met voldoening dat met het opstellen van de AO-beschrijvingen thans een zodanig niveau is bereikt dat sprake is van een normaal doorlopend verbeteringsproces. Hierdoor heeft de afdeling Interne Controle van het CBS zich in 1997 kunnen toeleggen op het toetsen van de werking van de beschreven AO.

De taken en bevoegdheden van de divisiecontrollers binnen de divisies van het CBS en ten opzichte van de centrale staf zijn op hoofdlijnen opgenomen in de AO. Voor een goede uitvoering van deze taken is het gewenst dat er een nadere uitwerking komt van de controletaken van de divisiecontrollers.

2.2.3 Werking van de interne controle inclusief het toezicht door de directie Financiën

Het toezicht door de directie Financiën op de besteding van gelden binnen het ministerie was over het algemeen voldoende. Wel zijn verbeteringen noodzakelijk wil de AD in de toekomst voldoende kunnen steunen op de uitkomsten van dit toezicht. De verbeteringen dienen zich met name te richten op de vastlegging van bevindingen en de onderbouwing van oordelen in bijzondere situaties. Voorts zijn de toezichtsplannen van de directie Financiën voor de meeste dienstonderdelen, evenals over 1996, nog niet geactualiseerd.

DG BEB zag onvoldoende toe op zijn uitvoeringsorganisaties buiten het ministerie. Het aanvullende toezicht hierop door de directie Financiën had kritischer moeten worden ingevuld. Door deze gebreken in het toezicht moest de AD aanvullende werkzaamheden verrichten. De kwaliteit van de bij DG E aangeleverde project- en betalingsvoorstellen schoot in 1997 op punten tekort. De toetsing op deze voorstellen behoeft meer aandacht.

2.2.4 Economische Controledienst

Met ingang van 1 januari 1997 is de wetgeving over de reis- en verblijfkosten gewijzigd. De AD stelde vast dat als gevolg van een onjuiste toepassing van deze wetgeving een gedeelte van de vergoedingen voor de reis- en verblijfkosten als fiscaal bovenmatig moet worden aange-merkt. De AD heeft de te verwachten additionele afdracht loonheffing becijferd op een bedrag van circa f 0,5 miljoen.

Ook constateerde de AD dat onvoldoende interne controle plaatsvond op het aantal gedeclareerde kilometers.

De AD wijst als belangrijkste oorzaak van het onvoldoende functioneren van de interne controle de onderbezetting van de financiële functie bij de ECD aan. De Rekenkamer dringt erop aan dit knelpunt zo spoedig mogelijk op te heffen.

2.2.5 Europese aanbestedingsrichtlijnen

De Rekenkamer stelde vast dat de Europese aanbestedingsrichtlijnen deel uitmaken van de beschreven AO en op deze wijze bekend zijn binnen het ministerie.

De oplevering van gegevens voor het statistisch overzicht voor de Europese Commissie vindt tot op heden niet gecoördineerd plaats: elk dienstonderdeel levert zelf de gegevens aan. Hierdoor kan het ministerie geen toets uitvoeren op de volledigheid en juistheid van de aangeleverde informatie.

2.2.6 Aanmelding van steunmaatregelen

De Rekenkamer heeft in haar rapport bij de financiële verantwoording 1995 gerapporteerd over de procedures rond de aanmelding van steunmaatregelen bij de Europese Commissie. Zij constateerde toen dat het ministerie van plan was deze procedures op een aantal punten aan te vullen. Zo zouden steunmaatregelen eerst aan een kleine groep ter zake deskundige ambtenaren worden voorgelegd alvorens zou worden besloten over de melding aan de Europese Commissie. Overwegingen en uitspraken van deze groep zouden in het dossier worden vastgelegd. De Rekenkamer stelde in het kader van het onderzoek naar de financiële verantwoording 1997 vast dat de gewijzigde procedure was ingevoerd en toegepast. De dossiervorming bleek controleerbaar en de besluitvorming transparant. Wel vraagt de Rekenkamer aandacht voor de kwaliteit van de afwegingen bij het doorlopen van deze procedure. Deze is zodanig dat (financiële risico's) niet kunnen worden uitgesloten.

2.2.7 Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling

Het ministerie is volgens het communautair recht eindverantwoordelijk voor de besteding van gelden uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Deze gelden worden beschikbaar gesteld aan een aantal provincies in Nederland, waarbij ministerie, lagere overheden en regionale instellingen ook gelden beschikbaar stellen (co-financiering). De controle op de rechtmatige besteding van de gelden is in handen van de provinciale accountants. Het ministerie houdt zicht op de uitvoering in de provincies door vertegenwoordiging in de diverse besluitvormende en toezichthoudende organen, de zogeheten Comit es van Toezicht. In het kader van haar rechtmatigheidsonderzoek 1996 constateerde de Rekenkamer dat de Comit es van Toezicht nauwelijks of geen aandacht besteedden aan de bevindingen van de provinciale accountants. Ook zouden provincies nadrukkelijker een beleid gericht op de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (het M&O-beleid) moeten formuleren en ter hand nemen. Ten slotte stelde de Rekenkamer vast dat de overdracht van de financiële verantwoordelijkheden naar de provincies nog steeds niet tot stand is gekomen.

Inmiddels wees het ministerie de provincies er schriftelijk op dat de bevindingen van de provinciale accountants aandacht dienen te krijgen in de Comit es van Toezicht. Ook is met ingang van 1998 een nieuwe EU-verordening van kracht waarmee op het gebied van de controle zwaardere eisen gaan gelden. Deze betreffen onder meer het M&O-beleid. De AD vroeg het ministerie aandacht voor deze onderwerpen.

Ten slotte kende het ministerie in 1997 co-financieringsgelden in het kader van EFRO-programma's toe aan de provincies onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat zij schriftelijk verklaren hun verantwoordelijkheid te nemen. Doen de provincies dit niet, dan zal het ministerie de laatste tranche (20%) van de co-financiering vasthouden totdat de Europese Commissie de eindafrekening van het gehele programma heeft vastgesteld.

Naar aanleiding van haar onderzoek *Informatievoorziening bij uitvoering van EU-beleid*¹ concludeerde de Rekenkamer dat het ministerie over voldoende informatie over de invulling van het EU-beleid beschikte. Wel meende zij dat het ministerie niet alleen kan volstaan met een schriftelijke aanwijzing voor de provincies maar ook actief zou moeten nagaan of haar aanwijzing effect sorteert. In samenhang hiermee zou het ministerie ook zorg moeten dragen voor voldoende informatie over de door de provincies bestede gelden. Daarnaast zouden de bevindingen uit de reviews van de AD ter beschikking moeten komen van de Comités van Toezicht.

In het algemeen beveelt de Rekenkamer een meer actieve houding van het ministerie aan waar het gaat om het stimuleren en initiëren van verbeteringen in de uitvoering door de provincies. Zij verwijst hierbij naar het genoemde rapport.

2.2.8 Garanties

De Rekenkamer voerde in 1996 en 1997 een rijksbreed onderzoek uit naar garanties. Over haar bevindingen en conclusies rapporteerde zij in haar rapport *Garanties van het Rijk*, dat in maart 1998 werd uitgebracht². De Rekenkamer deed de algemene aanbeveling een afwegingskader op te stellen voor de keuze van een financiële binding. Bij de afweging zouden criteria kunnen worden geformuleerd. Een eerste stap om inzicht te krijgen in de doelbereiking en effectiviteit van het garantiebeleid, is het formuleren van toetsbare doelstellingen. Tevens zou naar de mening van de Rekenkamer beleidsevaluatie gericht ingezet moeten worden, zodat meer informatie beschikbaar komt.

In zijn reactie gaf de minister van EZ aan dat volgens hem de aanbevelingen over het formuleren van een beleid voor garantieverlening niet logisch voortvloeiden uit het onderzoek. Volgens hem heeft het garantiebeleid een sterk ad-hoc karakter, waarbij de eerste afweging niet is «garantie of een ander instrument» maar «wel of niet steun». De minister toonde zich wel voorstander van het expliciteren van de afwegingen die hebben geleid tot het kiezen van het garantie-instrument. Voorts zegde de minister toe doelen zoveel mogelijk in toetsbare termen te formuleren. Evaluaties van financiële instrumenten, waaronder garantieregelingen, vinden eenmaal in de vijf jaar plaats, aldus de minister.

2.2.9 Projectbeheer

In haar rechtmatigheidsonderzoeken over 1993 tot en met 1996 onderzocht de Rekenkamer of het beheer van projecten zodanig was dat voorschotten tijdig werden afgerekend. Voor de beoordeling van achterstand hanteerde zij een tolerantiegrens van 1% over het uitstaande saldo aan voorschotten.

Uit het onderzoek over 1996 bleek dat het projectbeheer bij DG E en, in mindere mate, bij DG BEB onbevredigend was. Voor het gehele ministerie stond per 31 december 1996 4,3% van de uitstaande voorschotten onterecht open. Het projectbeheer was op dit punt niet op orde. De Rekenkamer beval de directoraten-generaal aan in hun rapportages

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 735, nrs. 1–2, blz. 27.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 945, nrs. 1–2.

over de onterecht openstaande projecten de Rekenkamer-norm van 1% te hanteren. Zodoende zou zowel voor de directoraten-generaal als voor de Directie Financiën (als controller) inzichtelijk worden gemaakt in hoeverre het projectbeheer voldoende is.

Over 1997 voerde de Rekenkamer een vervolgonderzoek uit. Evenals over 1996 was het agentschap Senter hierin niet inbegrepen. De Rekenkamer stelde vast dat, met uitzondering van DG E, de directoraten-generaal per 31 december 1997 een achterstand hadden bij het afrekenen van voorschotten. De bevindingen, gebaseerd op de toezichtsverslagen van Directie Financiën, zijn in onderstaande tabel weergegeven. Criterium voor het al dan niet ten onrechte openstaan van projecten was de wettelijke termijn van drie maanden, waarbinnen een project op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht na ontvangst van alle vereiste verantwoordingsstukken moet worden afgerekend.

Tabel 1 Score directoraten-generaal projectbeheer

1 DG	2 Openstaande voorschotten per 31/12/97 (x f 1 000)	3 Projecten met een einddatum voor of op 01/10/97 (x f.1000)	4 Percentage onterecht openstaande voorschotten (3 als % van 2)
I&D	654 712	47 682	7,28
ES	1 435 002	46 182	3,22
E	1 423 211	6 930	0,49
BEB	474 288	8 905	1,88
	3 987 213	109 699	2,75

De Rekenkamer concludeerde dat het projectbeheer nog steeds niet voldoet aan de norm van 1% maar wel is verbeterd: het percentage onterecht openstaande voorschotten daalde van 4,3 over 1996 naar 2,75 over 1997.

Hierbij tekent de Rekenkamer het volgende aan:

- Bij DG I&D werd de overschrijding vooral veroorzaakt door twee posten met een complex karakter. Gecorrigeerd met deze posten zou resulteren in een score van 1,99%.
- Hetzelfde gold voor DG ES. Als één groot project buiten beschouwing werd gelaten, resteerde een score van 0,62%.
- DG E bleef ook zonder eliminatie van grote projecten onder de tolerantie van de Rekenkamer. Directie Financiën stelde evenwel vast dat bij verschillende projecten geen sprake was van actief projectbeheer. Soms werden einddata zonder onderbouwing gewijzigd.
- Bij de score van DG BEB was een aantal projecten inbegrepen dat geen geplande einddatum van afwikkeling had meegekregen. Het was de Rekenkamer niet duidelijk waarom deze projecten niet zijn voorzien van een einddatum.

De Rekenkamer onderkent de verbeteringen in het projectbeheer: de norm van 1% is ingevoerd in het ministerie en er valt een gunstige ontwikkeling in het projectbeheer waar te nemen. Zij tekent hierbij aan dat geen volledige zekerheid bestaat over de juistheid van het bedrag van f 109,7 miljoen aan openstaande voorschotten per 1-10-1997. Meer inspanningen zullen nodig zijn om aan de 1%-norm te voldoen. Voor de consequenties voor de rechtmatigheid wordt verwezen naar paragraaf 4.3.

2.3 Automatisering

2.3.1 Financieel Administratief Systeem

In 1996 voerde het ministerie een nieuw Financieel Administratief Systeem (FAS) in. In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1996 constateerde de Rekenkamer dat de invoering van het FAS niet vlekkeloos is verlopen. Met name waren er problemen bij het functioneren van de Funds Managementmodule. Deze module is van belang voor de koppeling van verplichtingen met bijbehorende uitgaven.

De Rekenkamer stelde vast dat in het laatste kwartaal van 1997 de module was aangepast zodat op dat punt verbetering was opgetreden. Ook zijn andere verbeteringen aangebracht, zodat inmiddels een redelijk stabiele situatie is bereikt. De volgende punten behoeven nog aandacht:

- Verdere uitbouw en verankering van totaal- en verbandscontroles in de organisatie; De Directie Financiën heeft controles uitgevoerd op de afwikkeling van het betalingsverkeer voor het kernministerie. De AD stelde vast dat de integriteit van de gegevensbestanden in voldoende mate is gewaarborgd;
- Mede als gevolg van de complexiteit van de toegangsbeveiliging binnen het FAS is niet op eenduidige wijze vast te stellen of de aan de gebruikers toegekende autorisaties mogelijk ongewenste bevoegdheden bevatten. Ook hier moest de AD aanvullende werkzaamheden verrichten. Hierbij stelde de dienst vast dat geen ongeautoriseerd gebruik van het FAS werd gemaakt;
- Een verdere uitbouw van de selectiemogelijkheden is gewenst om te kunnen beschikken over gegevens die naar elk gewenst inzicht kunnen worden gerubriceerd;
- De aansluiting tussen de departementale administratie en de financiële verantwoording over 1997 liet verschillen zien als gevolg van het tekortschieten van de functionaliteit van de voornoemde module binnen het FAS. De AD heeft aanvullende werkzaamheden moeten verrichten voor de beoordeling van de financiële verantwoording.

2.3.2 Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst

De Rekenkamer is van mening dat goede voortgang is gemaakt met het wegwerken van de knelpunten bij de invoering van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR), zeker als wordt bedacht dat de benodigde automatiseringsexpertise ook moest worden ingezet voor het millennium-probleem.

Duidelijk is wie verantwoordelijk is voor de systemen en van het overgrote deel van de informatiesystemen is een afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyse uitgevoerd. Ook bestaat thans een informatiebeveiligingsplatform waarmee men het beveiligingsbewustzijn van het management wil vergroten. Wel dienen nog beveiligingsplannen te worden opgesteld en dient het normenkader voor de informatiebeveiliging te worden uitgebreid.

2.4 Eindejaarsuitgaven

2.4.1 Inleiding

Het Ministerie van EZ deed in de maand december 1997 diverse uitgaven die, vergeleken met de rest van het jaar, opvallend groot waren. De Rekenkamer toetste deze uitgaven op rechtmatigheid en op een ordelijk en controleerbaar financieel beheer.

De Rekenkamer ging na of het Besluit verlening voorschotten 1994 (Besluit) werd gerespecteerd. Voorschotverlening dient verantwoord te zijn in verband met het doel van de overdracht en de daaraan verbonden voorwaarden. Dit moet uit de wettelijke regeling waarop de overdracht is gebaseerd of uit de voorwaarden die aan de overdracht zijn gesteld kunnen worden afgeleid. De beoordeling daarvan komt een minister zelfstandig toe. De bepalingen van het Besluit hebben tot doel te voorkomen dat begrotingsgelden worden «geparkeerd», wat wil zeggen dat via voorschotverlening een eerder begrotingsjaar wordt belast dan het jaar waarin de betrokken uitgaven anders zouden zijn gedaan.

Het onderzoek betrof de volgende uitgaven.

Omschrijving	Artikel	Bedrag (x f 1 miljoen)
Dotatie aan het Nederlands Instituut voor Vliegtuig-ontwikkeling en Ruimtevaart (NIVR)	02.08 Bevordering van de vliegtuigindustrie en ruimtevaart	75,0
Versnelling bevoorschotting in het kader van de co-financiering van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)	04.09 Regioprogramma's	49,5
Extra voorschotten aan de grote steden	04.10 Stimulering Ruimte voor Economische Activiteit (STIREA)	11,7
Garantiefaciliteit Opkomende Markten (GOM)	07.03 Stimulering Export-activiteiten	42,5
Garantiefaciliteit ten behoeve van Oost-Europa	07.05 Economische hulp Oost-Europa	50,0
Totaal onderzochte uitgaven		228,7

2.4.2 Het Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling en Ruimtevaart

Naar aanleiding van het faillissement van Fokker besloot de overheid in 1996 tot een evaluatie van het luchtvaartcluster. Dit resulteerde eind 1997 in een standpunt van de regering om over de periode 1997-2003 in totaal f 320 miljoen te investeren in de Airbus A.3XX programma's. De minister van EZ deelde dit op 15 december 1997 per brief mee aan de Voorzitter van de Tweede Kamer¹. Deze brief vermeldde voorts dat f 75 miljoen was opgenomen in de EZ-begroting 1997 voor de overbruggingsperiode van 1997 tot 2002 voor de financiering van onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten in het vliegtuigcluster.

Aan de bevoorschotting van het NIVR ligt geen wettelijke regeling ten grondslag. De voorwaarden voor subsidiëring zijn opgenomen in een toezeggingsbrief van 16 december 1997 aan het NIVR. Hierin werd het NIVR verzocht een meerjarig programma op te stellen gericht op een adequate participatie van Nederlandse bedrijven in de Airbus-programma's. Vervolgens zou het NIVR dit programma ter goedkeuring moeten voorleggen aan de minister van EZ. Voorafgaande hieraan werd het NIVR verzocht geen verplichtingen aan te gaan in het kader van deze nieuwe programma-onderdelen.

De Rekenkamer meende op grond van het Besluit dat deze voorschotverlening niet verantwoord was in verband met het doel van de overdracht en de daaraan verbonden voorwaarden. Doel was immers de financiering van voorbereidende programma's; de reden om hiervoor in 1997 een voorschot te verstrekken kon echter niet worden afgeleid uit de toezeggingsbrief. Integendeel, er blijkt duidelijk uit dat het NIVR de f 75 miljoen niet mag aanspreken totdat de minister van EZ zijn goedkeuring heeft gegeven aan het meerjarig programma. Tot op heden heeft de minister dit nog niet gedaan.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 820, nr. 1, blz. 19

De gang van zaken is tevens niet in lijn met de tussen het Rijk en het NIVR overeengekomen begrotingssystematiek, waarbij het NIVR eerst een (aangepaste) begroting moet indienen voordat de minister deze goedkeurt.

2.4.3 Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling

In de Voorjaarsnota 1997 werd aangekondigd dat f 90 miljoen extra verplichtingenruimte in 1997 benodigd was voor de co-financiering van EFRO-projecten. Na ophoging met dit bedrag van de verplichtingenruimte in de eerste suppletore begroting 1997 volgde in december 1997 een bevoorschotting van f 72 miljoen (80% van f 90 miljoen). Hiermee week het ministerie af van het betalingsritme in het kader van het programma 1994–1996. Toen verstrekte het ministerie jaarlijks 25% van het totale voor dit programma beschikbaar gestelde bedrag. De versnelling van de bevoorschotting bedroeg dus f 49,5 miljoen (55 (80 – 25)% van f 90 miljoen). De redenen voor deze versnelling werden uiteengezet in de tweede suppletore begroting 1997. Daarin werd aangevoerd dat de goedkeuring op de programma's 1997–1999 door de Europese Unie inmiddels was afgekondigd, de projecten versneld werden ingediend en vooruitlopend op de committeringen reeds in uitvoering waren genomen, waardoor de betrokken regio's hoge kosten maakten.

De Rekenkamer constateerde dat er geen aanwijzingen bij de regio's waren dat inderdaad sprake zou zijn van het versneld in uitvoering nemen van projecten of van het maken van kosten daarvoor. Zo stelde het ministerie voorschotten versneld ter beschikking zonder dat sprake was van verzoeken hiertoe door de regio's. Tevens bleek dat op de daarvoor bestemde EFRO-bankrekeningen sprake was van overliquiditeit ten opzichte van de werkelijke behoefte aan geldmiddelen: de regio's zouden volgens de Rekenkamer ultimo 1997 behalve over de f 72 miljoen, ook beschikken over f 173,3 miljoen voor de financiering van EFRO-programma's. De argumentatie uit de tweede suppletore begroting 1997 deelde de Rekenkamer dan ook niet.

Om sturing te geven aan de aanwending van rente-opbrengsten van uitstaande gelden bepaalde het ministerie in zijn toezeggingsbrieven dat deze gelden moeten worden aangewend voor het programma 1997–1999.

Op grond van het Besluit achtte de Rekenkamer het verlenen van het hogere voorschot van f 49,5 miljoen niet verantwoord in verband met het doel van de overdracht. Doel was versnelde financiering van EFRO-programma's mogelijk te maken. De versnelde uitvoering van deze programma's – en hiermee de reden de bevoorschotting te versnellen – kon niet worden afgeleid uit toezeggingsbrieven of andere informatie (verzoeken, EFRO-bankrekeningen).

2.4.4 Het Besluit Stimulering ruimte voor economische activiteit

Het Besluit stimulering ruimte voor economische activiteit (Besluit STIREA)¹ bestaat uit twee delen: een deel voor de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, en een deel voor de overige gemeenten. Voor de vier grote steden is f 25 miljoen per jaar gereserveerd.

Eind 1997 zijn de steden Den Haag, Utrecht en Rotterdam uit hoofde van het Besluit STIREA bevoerschot boven de reguliere bevoorschotting van 25% per toekenningsjaar. Met deze extra voorschotten wilde het ministerie – in de geest van de regeling – stimuleren dat deze gemeenten uitvoering gaven aan het STIREA-beleid. De extra bevoorschotting bedroeg f 11 718 750, die als volgt was verdeeld:

¹ Staatsblad 1996, 161.

– Den Haag	f 4 125 000
– Utrecht	f 2 250 000
– Rotterdam	f 5 343 750

Aan de overmaking verbond de Staatssecretaris van EZ de voorwaarde dat indien door de versnelde bevoorschotting sprake was van rente-inkomsten op openstaande STIREA-voorschotten, deze inkomsten ingezet dienden te worden voor uit te voeren STIREA-projecten.

De Rekenkamer achtte op grond van het Besluit het verlenen van een extra voorschot ad f 6 375 000 aan Den Haag (f 4 125 000) en Utrecht (f 1 250 000)¹ niet verantwoord in verband met het doel van de overdracht. Doel was de realisatie van STIREA-projecten. De versnelde uitvoering van deze projecten – en hiermee de reden de bevoorschotting te versnellen – kon niet worden afgeleid uit toezeggingsbrieven of andere stukken als verzoeken en voortgangsrapportages. De door het ministerie verworven telefonische informatie over de voortgang van projecten vond de Rekenkamer onvoldoende onderbouwing.

Aan het extra voorschot voor Rotterdam lag wel een verzoek ten grondslag. Uit de voortgangsrapportage bleek echter niet dat verplichtingen waren aangegaan voor STIREA-projecten zodat de Rekenkamer onzekerheid heeft over de rechtmatigheid van het extra voorschot ad f 5 343 750.

De Rekenkamer drong aan op een betere dossiervorming. Het frequente beroep op telefonische informatie ter onderbouwing van de reden van bevoorschotting achtte de Rekenkamer onordelijk en oncontroleerbaar.

2.4.5 Stichting Economische Samenwerking Nederland- Opkomende markten

Garantiefaciliteit voor Oost-Europa

Het ministerie verstrekte in het kader van de garantie-faciliteiten voor Oost-Europa in 1997 een aanvullende achtergestelde lening aan de Stichting Economische Samenwerking Nederland-Opkomende Markten (SENO) van f 50 miljoen. Hiertoe is met de najaarsnota 1997 en de nota van wijziging op deze najaarsnota van 16 december 1997 de begroting met f 15 miljoen respectievelijk f 35 miljoen opgehoogd.

De voorwaarden van deze garantiefaciliteit zijn opgenomen in twee overeenkomsten, een leningsovereenkomst tussen het ministerie en de SENO en een herverzekeringsovereenkomst tussen de SENO en de NCM Credietverzekering voor Opkomende Markten NV (NCM).

In de leningsovereenkomst verplicht de SENO zich de leningen uitsluitend aan te wenden om te voldoen aan verplichtingen, voortvloeiend uit de herverzekeringsovereenkomst. NCM kan pas een dekkingstoezegging naar de exporteur afgeven, als de SENO de aanvraag daarvoor heeft goedgekeurd. De SENO hoeft pas tot uitbetaling over te gaan als de schadeclaim van de exporteur door de NCM is ingediend en door de SENO is gehonoreerd.

De recente ontwikkelingen in de verzekeringsportefeuille van de SENO lieten zien dat de aangegane verplichtingen stegen van circa f 193 miljoen per 1 januari 1997 naar circa f 382 miljoen per 30 september 1997. Deze verplichtingen omvatten zowel de aanvragen in behandeling bij de SENO als de door de NCM afgegeven dekkingstoezeggingen en polissen. Op grond van deze ontwikkelingen en op grond van een inschatting van de

¹ Van het voorschot ad f 2 250 000 was f 1 000 000 gedekt door aangegane verplichtingen.

aan te gane verplichtingen in het eerste kwartaal van 1998 werd de hoogte van de aanvullende lening op f 50 miljoen bepaald.

Het totale bedrag aan schade-uitkeringen door de SENO blijft sterk achter bij de ontwikkelingen in het obligo van de SENO. Tot en met 1997 heeft de SENO nog geen f 4 miljoen aan schade uitgekeerd aan de NCM.

Uit de jaarrekening 1996 van de SENO blijkt dat deze stichting ultimo 1996 circa f 215 miljoen aan termijndeposito's had uitstaan; hiertegenover stond een voorziening voor te verwachten schaden van nog geen f 1 miljoen. Ultimo 1997 was het uitstaande kasgeld bij de SENO gestegen tot circa f 332 miljoen.

Garantiefaciliteit Opkomende Markten

Eind augustus 1997 heeft het kabinet besloten een nieuwe faciliteit in te stellen, de zogeheten Garantiefaciliteit Opkomende Markten (GOM). Hiermee kunnen export-transacties naar opkomende markten worden herverzekerd. De faciliteit beperkt zich tot transacties waarvoor de Nederlandse overheid (Ontwikkelingssamenwerking) gebonden ontwikkelingshulp heeft toegezegd. De uitvoering van deze faciliteit geschiedt eveneens door de SENO. De Tweede Kamer is met de najaarsnota 1997 en de ontwerp-begroting 1998 op de hoogte gesteld van de introductie van de garantiefaciliteit. In de najaarsnota werd voorgesteld nog voor 1997 een bedrag van f 25 miljoen ter beschikking te stellen. Met nota van wijziging op de najaarsnota werd dit bedrag opgehoogd tot f 42,5 miljoen.

Evenals bij de garantiefaciliteit voor Oost-Europa kent de GOM een leningsovereenkomst tussen het ministerie en de SENO en een herverzekeringsovereenkomst tussen de SENO en de NCM. De overeenkomsten zijn ondertekend op 17 december 1997. Op het moment van overmaking van het leningbedrag zouden volgens de AD door de NCM geen aanvragen in het kader van de GOM zijn ingediend bij de SENO. De storting is gedaan op basis van projecten in behandeling bij Ontwikkelingssamenwerking en is bedoeld om de faciliteit in de eerste maanden op gang te brengen.

Samenvatting

De overeenkomsten voor beide garantiefaciliteiten zijn getekend voordat de leningbedragen aan de SENO zijn overgemaakt, zodat sprake is van leningen en niet van voorschotten. Op grond van het Besluit kan dus, formeel gezien, geen sprake zijn van het parkeren van begrotingsgeld.

Voor de garantiefaciliteit voor Oost-Europa was de Rekenkamer van mening dat bij de bepaling van de hoogte van de bijstorting van f 50 miljoen ten onrechte geen rekening is gehouden met het feitelijke beslag door de faciliteit op de liquiditeiten van de SENO tot nu toe. Hierdoor staat momenteel een aanzienlijk bedrag aan liquide middelen uit bij de SENO. De Rekenkamer deed de aanbeveling de liquiditeitspositie van de SENO tezamen met de ontwikkeling van het obligo te betrekken in toekomstige besluitvorming over mogelijke bijstortingen.

Ten aanzien van de GOM merkte de Rekenkamer op dat aan de dotatie van f 42,5 miljoen geen reële liquiditeitsbehoefte van de SENO ten grondslag lag; eind 1997 waren immers in het kader van de GOM nog geen aanvragen bij de SENO ingediend.

De Rekenkamer meende dat in 1997 sprake was van een ondoelmatige inzet van geldmiddelen in het kader van de beide faciliteiten.

2.4.6 Conclusies

De Rekenkamer concludeerde dat bij een aantal aanzienlijke uitgaven in de maand december 1997 een goede reden ontbrak om deze op dat moment te doen. In een aantal gevallen bezat de ontvanger al ruime liquide middelen (EFRO, SENO) of kon de noodzaak tot overmaking van geld niet afdoende worden aangetoond (NIVR, STIREA). Waar de uitgaven werden verricht in de vorm van voorschotten, meende de Rekenkamer dat op grond van het Besluit sprake was van onrechtmatigheid. Het totaal van de hiermee gemoede voorschotten bedroeg f 129 875 000. Onzekerheid over de rechtmatigheid bestond voor f 5 343 750 aan voorschotten.

Vanuit het oogpunt van financieel beheer concludeerde de Rekenkamer dat het beleid van het ministerie om geld naar de SENO over te maken heroverweging verdient. Ook deed zij de aanbeveling aandacht te schenken aan de dossiervorming in het kader van de STIREA, in het bijzonder aan een betere onderbouwing van de noodzaak tot bevoorschotting. Voorts meende de Rekenkamer dat de Staten-Generaal omwille van het budgetrecht voortaan geïnformeerd zouden moeten worden over bepalingen rond de aanwending van rente-opbrengsten. Dergelijke bepalingen hanteerde het ministerie bij de EFRO en de STIREA.

2.4.7 Reactie minister van EZ

De minister deelde de conclusies van de Rekenkamer over de onrechtmatigheid en onzekerheid niet. Volgens hem was sprake van verantwoorde voorschotverlening waarbij de nodige zorgvuldigheid is betracht. De minister verweet de Rekenkamer de norm voor de voorschotverlening te hebben versmald tot het uitgangspunt dat voor een voorschot moet zijn aangetoond dat er op het moment van bevoorschotting sprake dient te zijn van een werkelijke liquiditeitsbehoefte bij de ontvanger. Daarnaast meende hij dat de Rekenkamer als doel van de overdracht ten onrechte het doel van de betreffende voorschotverlening beschouwt en niet het doel van de als basis dienende publiekrechtelijke overdracht zoals het Besluit voorschrijft. In het Besluit wordt zo'n strak regiem niet geformuleerd, aldus de minister. In zijn visie heeft de beherende minister ruimte voor een eigen invulling, waarbij blijft gelden dat het verantwoord moet zijn in verband met het doel van de overdracht en de daaraan verbonden voorwaarden en in verband met de geest van het Besluit.

De Minister concludeerde dat, waar de Rekenkamer en het ministerie een verschillende meetlat gebruiken, dit ook tot verschillende uitkomsten leidt.

Daarnaast houdt de Rekenkamer volgens de minister geen rekening met het feit dat de in 1997 geplande uitgaven binnen het vigerende begrotingsregime en huidige stelsel (kas/verplichtingen) niet zonder meer in latere jaren wel kunnen worden gedaan. Hij benadrukte dat de uitgaven een beleids- en planmatig onderdeel zijn geweest van de reguliere uitvoering van de begroting 1997 en aan de Staten-Generaal zijn voorgelegd via het begrotingsproces. De minister stelde de tegenvraag of er redenen waren om de betreffende uitgaven in december alsnog *niet* te doen. Die redenen waren er volgens hem niet.

Ten aanzien van het Besluit STIREA benadrukte de minister dat het primair een stimuleringsinstrument is en geen financieringsinstrument. Met betrekking tot de SENO stelde de Minister het niet juist te vinden behoedzaamheid met het oog op mogelijke schades als ondoelmatig te bestempelen, temeer omdat optredende schades direct een groot bedrag zullen vergen. Hij gaf overigens te kennen dat binnen het ministerie een onderzoek is gestart naar de vraag of de bestaande financieringswijze moet worden gehandhaafd.

De aanbeveling van de Rekenkamer dat de Staten-Generaal zouden moeten worden ingelicht over de rentebepalingen bij de EFRO en de STIREA nam de Minister over.

2.4.8 Commentaar Rekenkamer

De Rekenkamer benadrukt dat bij de beoordeling van de voorschotten evenals voor de minister ook voor haar de vraag centraal stond of deze tot zodanige bedragen waren verleend als verantwoord was in verband met het doel van de overdracht en de daaraan verbonden voorwaarden. Onder het doel verstaat zij het doel van de als basis dienende publiekrechtelijke overdracht. Zij blijft de mening toegedaan dat uit het doel en de voorwaarden die aan de door haar onderzochte overdrachten waren gesteld niet positief kon worden beantwoord voor bevoorschotting in het kader van het NIVR, de EFRO en het Besluit STIREA.

Bij de bevoorschotting aan het NIVR was investering in het Airbus-programma het door de minister beoogde doel van de overdracht. Wordt gekeken naar de voorwaarden die verbonden waren aan de overmaking van dit voorschot (de beperkende bepalingen bij de aanwending van het voorschot, waaruit blijkt dat het geld niet direct behoefde te worden geïnvesteerd en waarmee ook werd afgeweken van de overeengekomen begrotingssystematiek) dan kan de Rekenkamer niet tot een andere conclusie komen dan dat de voorschotverlening niet verantwoord was in verband met dat doel. Melding aan de Staten-Generaal doet hier niets aan af.

Hetzelfde geldt voor de bevoorschotting in het kader van het EFRO. Het door de minister beoogde doel ervan was versnelde financiering van EFRO-programma's mogelijk te maken. Gezien de ruime middelen waarover de regio's toen beschikten ontbrak de noodzaak voor hen om verzoeken voor versnelde bevoorschotting in te dienen, waardoor de voorschot-verlening naar de mening van de Rekenkamer niet verantwoord was.

Uit het stimuleringskarakter van het Besluit STIREA mag niet worden afgeleid dat het louter overmaken van geld gemeenten aanzet tot het beoogde doel, te weten de versnelde uitvoering van het STIREA-beleid. Indien wordt gekeken naar de voorwaarden, wordt duidelijk dat gemeenten al bij de aanvraag voor subsidies in actieplannen moeten aangeven hoe de middelen in onderlinge samenhang zullen worden besteed. Er is, kortom, sprake van een planmatige financiering en een dito uitvoering welke nauwelijks zullen worden verstoord door plotselinge versnellingen in de bevoorschotting. Dat bleek ook uit het feit dat tegenover een groot deel van de extra voorschotten geen aangegane verplichtingen door de gemeenten stonden.

De Rekenkamer concludeert dat de minister de toepassing van het Besluit beleidsmatig heeft geïnterpreteerd. Zij meent dat het niet kunnen verschuiven naar latere jaren van niet-gerealiseerde uitgaven inherent is aan het kasstelsel dat binnen de rijksoverheid wordt gehanteerd. Wel deelt de Rekenkamer de mening van de minister dat de uitgaven zijn gedaan na het doorlopen van een proces van beleidsvoorbereiding en in dat opzicht passen binnen een beleids- en planmatige begrotingsuitvoering. Voor een uitspraak over de rechtmatigheid moet naar de mening van de Rekenkamer evenwel alleen worden volstaan met een beoordeling van hetgeen in het Besluit is opgenomen, namelijk de relatie tussen bevoorschotting enerzijds en doel en voorwaarden anderzijds. Hierbij dienen voorschotten te worden afgestemd op de liquiditeitsbehoefte van de

bevoorschotte organisatie. De Rekenkamer verwijst hierbij naar haar rapport «subsidiebeheer»¹.

Op grond van deze beoordeling blijft de Rekenkamer van mening dat voorschotten tot een bedrag van f 129 850 000 onrechtmatig verstrekt zijn en onzekerheid over de rechtmatigheid bestaat voor een bedrag van f 5 343 750.

De Rekenkamer stelt met voldoening vast dat bij de SENO een onderzoek zal worden gestart naar de vraag of de bestaande financieringswijze moet worden gehandhaafd. Zij wijst erop dat de huidige situatie bij de SENO niet alleen ondoelmatig is maar, gezien de beschikkingsbevoegdheid over de ruime liquide middelen, ook risicovol.

2.5 Versnelling verantwoordingsprocedure

In het kader van de versnelling van de verantwoordingsprocedure 1997 is afgesproken dat het ministerie de financiële verantwoording uiterlijk 9 april 1998 zou aanbieden aan Financiën en de Rekenkamer. De Rekenkamer constateerde dat het ministerie erin is geslaagd om de financiële verantwoording 1997 inclusief accountantsverklaring en het samenvattend accountantsrapport volgens planning op 9 april 1998 te presenteren aan de minister van Financiën.

De afsluitingsmemoranda en deelrapporten ontving de Rekenkamer later en in fasen, mede door de late oplevering van de financiële verantwoordingen van de desbetreffende controle-objecten. Afsluitingsmemoranda worden door de AD per controle-object opgesteld en bevatten zijn belangrijkste bevindingen en oordelen.

De vertragingen in de oplevering leidde ertoe dat de Rekenkamer de publicatiedatum van dit rapport moest verschuiven van 11 juni 1998 naar 30 juni 1998.

In het kader van de verdere versnelling van de verantwoordingsprocedure met ingang van 1998 vraagt de Rekenkamer aandacht voor deze vertragingen. Met name zullen verantwoordingsstukken tijdiger moeten worden opgeleverd, opdat ook de AD-controle tijdiger kan worden afgerond.

2.6 Conclusies

Op grond van haar onderzoek naar het financieel beheer bij het Ministerie van Economische Zaken heeft de Rekenkamer voor de onderdelen «accountantscontrole» en «administratieve organisatie» een aantal, voor een deel ernstige, tekortkomingen geconstateerd. Tot de ernstige tekortkomingen behoren volgens de Rekenkamer:

- ontbrekende of niet-actuele beschrijvingen van de administratieve organisatie bij een aantal onderdelen van het ministerie;
- mede als gevolg daarvan: aanvullende werkzaamheden door de accountantsdienst;
- onrechtmatige verlening van voorschotten tot een bedrag van f 130 miljoen.

De Rekenkamer constateerde daarnaast de volgende tekortkomingen:

- de op onderdelen onduidelijke weergave van bevindingen en oordelen in het samenvattend rapport van de AD;
- het ontbreken van coördinatie van de oplevering van gegevens over de aanbesteding voor de Europese Commissie;
- mogelijk tekortschietende kwaliteit van de afwegingen rond de procedures voor de aanmelding van steunmaatregelen bij de Europese Commissie;
- het niet voldoen aan de norm van 1% bij het afrekenen van voorschotten in het kader van projectbeheer. Overigens viel over 1997 een gunstige ontwikkeling waar te nemen;

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 825, nrs. 1–2.

- te passieve opstelling van het ministerie tegenover de provincies bij het financieel beheer van gelden uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling.

De Rekenkamer stelde daarnaast een aantal positieve ontwikkelingen vast:

- Het CBS heeft zijn administratieve organisatie geactualiseerd; de controletaken moeten nog nader uitgewerkt worden;
- In en rond het Financieel Administratief Systeem zijn in 1997 verbeteringen opgetreden, waardoor inmiddels een redelijk stabiele situatie is bereikt. Een aantal punten behoeft nog aandacht;
- Met het wegwerken van de knelpunten bij de invoering van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst is goede voortgang gemaakt.

3 BEZWAARONDERZOEK

Bij het Ministerie van Economische Zaken zijn dit jaar geen bezwaaronderzoeken uitgevoerd.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1997 van het Ministerie van Economische Zaken is samengesteld (exclusief het agentschap Senter). Daarvan is afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Overzicht 1. Bedragen van de rekening 1997, Ministerie van Economische Zaken (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	4 835,3	3 648,1	7 675,1
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	4 835,3	3 502,3	7 675,1
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	145,8	0
Onvolledigheden	0	0	0

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 20,1 miljoen respectievelijk f 102,6 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de overzichten in de bijlage.

In 1997 is een ontwikkelingskrediet toegekend zonder dit te melden aan de Europese Commissie. Op dit ontwikkelingskrediet werd in 1997 een eerste voorschot verstrekt van f 10,6 miljoen onder de voorwaarde van restitutie indien de Europese Commissie achteraf bezwaar zou maken. Inmiddels heeft de vereiste melding alsnog plaatsgevonden. Het voorschot is verantwoord op artikel 02.09 Speur- en ontwikkelingswerk. Voor een toelichting op de overige fouten en onzekerheden wordt verwezen naar paragraaf 2.4.

4.2 Toelichting bij de rekening

De toelichting bij de rekening 1997 van het Ministerie van Economische Zaken voldoet in het algemeen aan de eisen. Niet alle artikelen zijn overigens toegelicht. Tevens merkt de Rekenkamer op dat in de omschrijving van het financieel beheer niet specifiek wordt ingegaan op het controlebeleid van de AD.

Daarnaast kan bij artikel 01.01 «Apparaatsuitgaven EZ» de informatieve waarde worden vergroot als tabellen en overzichten beter op elkaar aansluiten.

4.3 Saldibalans met toelichting

Jaarlijks beoordeelt de Rekenkamer een deel van de bedragen op de saldibalans. De bedragen die zij niet beoordeelt zijn samengesteld uit:

- de uitgaven en ontvangsten die de Rekenkamer al beoordeeld heeft bij het onderzoek van de rekeningen; deze zijn niet opnieuw beoordeeld bij het onderzoek van de saldibalans waar zij als post ontstaan;
- de bedragen die op tegenrekeningen staan; deze worden niet beoordeeld omdat ze geen inhoudelijke waarde hebben.

Van de overige bedragen onderzoekt de Rekenkamer of deze fouten of onzekerheden bevatten die haar tolerantiegrenzen overschrijden.

Overzicht 2 geeft het totaalbedrag van de saldibalans per 31 december 1997. Daarvan worden afgetrokken:

- het totaal van de niet-beoordeelde bedragen;
- het totaal van de bedragen waarvoor met redelijke zekerheid is vastgesteld dat deze geen fouten of onzekerheden bevatten.

Dit resulteert in een totaal van bedragen met fouten of onzekerheden die de tolerantiegrenzen overschrijden (belangrijke fouten en onzekerheden).

Overzicht 2. Bedragen van de saldibalans per 31 december 1997, Ministerie van Economische Zaken (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	35 132,7	35 132,7
Niet beoordeeld	17 666,0	24 968,0
Beoordeeld	17 466,7	10 164,7
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	17 466,7	10 164,7
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	0
Onvolledigheden	0	0

Het in de saldibalans opgenomen saldo van de rekening-courant met de Rijkshoofdboekhouding(RHB) van f 7 077,7 miljoen betreft het saldo zoals dit is vermeld op het laatste rekening-courant overzicht 1997 van het Ministerie van Financiën. Bij de RHB staat echter een bedrag van f 7 066,8 miljoen vermeld voor Economische Zaken. Dit bedrag betreft echter een saldo dat het Ministerie van Economische Zaken niet heeft geaccepteerd. Over het verschil ad f 10,9 miljoen heeft de Rekenkamer onzekerheid over de juistheid van het saldo.

De toelichting bij de saldibalans voldoet over het algemeen aan de eisen, met uitzondering van informatie die op grond van comptabele regelgeving wel had moeten worden opgenomen. Het betreft de toelichting van de garantieverplichtingen en de toelichting op omvangrijke negatieve bijstellingen van de openstaande verplichtingen.

De genoemde voor 1997 ontbrekende toelichtingen werden in de financiële verantwoording 1996 nog wel gepresenteerd. Als oorzaak van het beperkter toelichten van de posten van de saldibalans noemt het ministerie het anticiperen op nieuwe voorschriften voortvloeiende uit de werkzaamheden van de rijksbrede werkgroep «Kwaliteit financiële verantwoordingen». Hierin zouden de saldibalans en de bijbehorende toelichting een andere rol gaan vervullen.

Naar aanleiding van de tussenrapportage van de werkgroep heeft het Ministerie van Financiën erop aangedrongen, waar mogelijk, invulling te geven aan de aanbevelingen. Een van de aanbevelingen betrof een beperking van de omvang van de toelichting op de saldibalans. Dit betekent niet dat garantieverplichtingen en negatieve bijstellingen helemaal niet meer hoeven te worden toegelicht.

De Rekenkamer heeft apart aandacht besteed aan de in de toelichting bij de saldibalans opgenomen informatie over afgerekende voorschotten en onderzocht of deze aan de eisen voldeden. In totaal is f 2 968,8 miljoen aan voorschotten afgerekend. Zij stelde vast dat dit rechtmatig is gebeurd. Tevens constateerde zij dat f 109,7 miljoen ten onrechte niet was afgerekend (zie paragraaf 2.2.9). Het bedrag aan afgerekende voorschotten is daardoor voor dit bedrag onrechtmatig/onvolledig.

4.4 Financiële verantwoording agentschap Senter

Senter is een in 1994 ingesteld agentschap dat zich onder andere bezighoudt met de uitvoering van regelingen op het terrein van technologie, energie, milieu, export en internationale samenwerking. Over 1997 bedroeg het totaal van de baten f 70,2 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 68,4 miljoen. Het voordelig resultaat bedroeg derhalve f 1,8 miljoen. Onderdeel van de lasten is de dotatie aan voorzieningen ten bedrage van f 4,8 miljoen.

De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 3,6 miljoen en f 1,9 miljoen.

De totalen van de balans per 31 december 1997 bedroegen f 26,1 miljoen. De hierin begrepen voorzieningen waren groot f 6,0 miljoen.

Over 1995 stelde de minister van Financiën vast dat de dotaties aan de voorzieningen niet in de rekening van baten en lasten werden verantwoord, maar werden gevoed uit de winstbestemming. Overleg tussen de betrokken partijen leidde ertoe dat met ingang van de financiële verantwoording 1996 de dotaties aan de voorzieningen als een afzonderlijke post in de exploitatierekening werden gepresenteerd.

Over 1996 plaatste de minister van Financiën wederom kritische kanttekeningen bij de manier waarop door Senter met voorzieningen wordt omgegaan. Naar zijn mening werden ten onrechte voorzieningen gevormd voor toekomstige investeringen en/of risico's die niet voorzienbaar zijn dan wel vallen onder het algemeen bedrijfsrisico. Aan de andere kant zouden onder de winstbestemming bijzondere beloningen zijn opgenomen, waarvan de minister van Financiën meende dat deze in de resultatenrekening 1996 hadden moeten worden opgenomen.

Over 1997 stelde de Rekenkamer vast dat de onduidelijkheden rond het voorzieningenbeleid nog steeds niet geheel zijn opgelost. Weliswaar werden de voorzieningen zoals opgenomen in de jaarrekening 1997 van Senter, door de AD aanvaardbaar geacht, de uitgangspunten voor deze voorzieningen zijn naar zijn mening tot op heden nog niet helder vastgelegd. De AD adviseerde Senter met de departementsleiding een

gedragslijn voor het voorzieningenbeleid af te spreken, die tegemoet komt aan de specifieke risico's waarmee Senter wordt geconfronteerd.

Gezien de relatieve omvang van de voorzieningen en het feit dat deze problemen reeds enige jaren bestaan, zal de Rekenkamer in het kader van haar rechtmatigheidsonderzoek 1998 een bezwaaronderzoek uitvoeren naar het voorzieningenbeleid van Senter en het hieraan verwante winstbestemmingsbeleid van dit agentschap.

4.5 Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoordingen van het Ministerie van Economische Zaken en die van het agentschap Senter voldoen aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten respectievelijk de baten, lasten, kapitaaluitgaven en -ontvangsten die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van het ministerie voldoet aan de eerste eis, met uitzondering van:

- het niet geheel volgens de eisen toelichten van de saldbalans (zie paragraaf 4.3);
- de onduidelijkheden in de uitgangspunten voor de voorzieningen van Senter (zie paragraaf 4.4).

De financiële verantwoording voldoet aan de tweede eis, met uitzondering van:

- een bedrag van f 140,5 miljoen aan onrechtmatige uitgaven waarbij sprake was van het ontbreken van een wettelijke grondslag (zie paragraaf 2.4);
- een bedrag van f 5,3 miljoen aan uitgaven waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen vanwege tekortkomingen in de administratieve organisatie (zie paragraaf 2.4);
- een bedrag van f 109,7 miljoen aan onrechtmatig niet-afgerekende voorschotten als gevolg van niet-tijdige afwikkeling van de desbetreffende projecten (zie paragraaf 4.3).

BIJLAGE

Belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven 1997 (bedragen x 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
0208	Bevordering van de vliegtuig-industrie en ruimtevaart	100,0	75,0	onrechtmatig, onjuist, ontbreken wettelijke grondslag	2.4
0209	Speur- en ontwikkelingswerk	95,3	10,6	onrechtmatig, onjuist, ontbreken wettelijke grondslag	4.1
0409	Regio-programma's	207,2	49,5	onrechtmatig, onjuist, ontbreken wettelijke grondslag	2.4
0410	Stimulering Ruimte voor Economische Activiteit	67,6	5,4	onrechtmatig, onjuist, ontbreken wettelijke grondslag	2.4
			5,3	onzekerheid rechtmatigheid; tekortkomingen in de AO	2.4
Totaal fouten/onzekerheden			145,8		
Totaal onvolledigheden			0		

Tabellen behorende bij Saldibalans en toelichting

Overzicht 2. Belangrijke fouten en onzekerheden in de saldibalans 1997 (bedragen x 1 miljoen)

postnr.	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden		reden	paragraaf
			debet	credit		
....	rek.crt RHB	7 077,7	10,9		onzekerheid a.g.v. tekortkomingen in de AO	4.3
Totaal fouten en onzekerheden			10,9			

Belangrijke fouten en onzekerheden in de afgerekende voorschotten 1997 (x 1 miljoen, exclusief Senter)

	omvang	paragraaf
Totaal	2 968,8	4.3
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	2 859,1	4.3
Belangrijke fouten/onzekerheden	109,7	2.2.9, 4.3

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1997 VAN HET MINISTERIE VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ

Inhoud

	Samenvatting	238
1	Inleiding	239
2	Financieel beheer	241
2.1	Accountantscontrole	241
2.2	Administratieve organisatie	241
2.2.1	Inleiding	241
2.2.2	Onderhoudsorganisatie administratieve organisatie	242
2.2.3	Reorganisaties en verzelfstandigingen	242
2.2.4	Concern Control Systeem	243
2.2.5	Aansturing uitvoerende diensten	243
2.2.6	Europese aanbestedingsregelingen	244
2.2.7	Beheer Europese Structuurfondsen	245
2.2.8	Garanties	245
2.3	Automatisering	245
2.4	Versnelling van de verantwoordingsprocedure	247
2.5	Conclusies	247
3	Bezwaaronderzoek	247
3.1	Inleiding	247
3.2	Bevindingen en conclusies	248
3.2.1	Tijdigheid van actualisatie van de administratieve organisatie	248
3.2.2	Kwaliteit van de geactualiseerde administratieve organisatie	249
3.2.3	Toezicht door de directie FEZ	249
3.3	Eindoordeel en aanbevelingen	249
3.4	Reactie minister	250
3.5	Nawoord Rekenkamer	251
4	Financiële verantwoording	251
4.1	Rekening	251
4.2	Toelichting bij de rekening	252
4.3	Saldibalans met toelichting	253
4.4	Financiële verantwoording agentschap Plantenziektenkundige Dienst	254
4.5	Oordeel over de financiële verantwoording	254
	Bijlage	256

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1997 van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV). In de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen trof zij nagenoeg geen belangrijke fouten en onzekerheden aan.

Bij haar onderzoek naar het financieel beheer heeft de Rekenkamer in de administratieve organisatie en de automatisering een aantal, voor een deel ernstige, tekortkomingen geconstateerd. Daarbij moet worden bedacht, dat 1997 voor het ministerie in het teken van de bestrijding van de varkenspest stond. De extra capaciteit die hiervoor was vereist leidde in het algemeen tot een verminderde aandacht voor de interne controle op de reguliere bedrijfsvoering, met name bij de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV).

Het ministerie beoogde het inzicht in de relatie tussen de financiering van en de uitgaven voor de bestrijding van de varkenspest te vergroten door deze in een overzicht op te nemen in de toelichting op de rekening. Dit overzicht draagt volgens de Rekenkamer echter niet bij aan een goed inzicht in de rekenkundige verbanden tussen de bedragen die zijn opgenomen in de financiële verantwoordingen.

Omdat het ministerie ervoor koos om de uitgaven voor de bestrijding in 1997 te doen via bevoorschotting van de Stichting Gezondheidszorg voor Dieren (SGD), hoefden deze uitgaven niet in het kader van de controle over 1997 te worden getoetst aan alle relevante wet- en regelgeving. Deze keuze is gemaakt om redenen van complexiteit en omvang van de varkenspestcrisis en ontmoet daarom begrip van de Rekenkamer.

Volledige zekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven voor de bestrijding van de varkenspest zal in het kader van de controle over 1998 worden verkregen. In dat jaar zal de SGD, belast met de uitbetaling en administratie van de uitgaven, haar verantwoording hebben opgesteld; op basis hiervan zullen de declaraties aan de Europese Unie worden opgesteld waarna het aandeel van Nederland in de kosten van de varkenspestbestrijding zal kunnen worden vastgesteld.

Naast de varkenspest hebben ook reorganisaties en verzelfstandigingen een druk gelegd op de normale bedrijfsvoering en het financieel beheer negatief beïnvloed. Deze situatie heeft zich met name voorgedaan bij het Staatsbosbeheer, de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO).

Voorts behoeft de aansturing tussen de beleidsdirecties en de uitvoerende diensten aandacht. Zo is bij de Directie Wetenschap en Kennisoverdracht onvoldoende invulling gegeven aan de controllersfunctie, waardoor de werking van de aansturing met de DLO gebreken vertoonde. Wel is de aansturing door de directies Landbouw en Natuurbeheer van de dienst Landelijke Service bij Regelingen (LASER) door middel van een protocol verbeterd.

Bij de co-financiering van de Europese subsidiëring vanuit de structuurfondsen was sprake van gebreken in de informatievoorziening vanuit de provincies naar de betreffende beleidsdirecties. Ten aanzien van het beheer van de Europese subsidies behoefde de accountantscontrole van de provincies verbetering. De betreffende dienstonderdelen hebben acties ter verbetering geïnitieerd.

De Europese aanbestedingsregels waren in 1997 nog niet optimaal verankerd in de administratieve organisatie.

Bij het gehele ministerie is een verhoogde aandacht voor het beveiligingsbewustzijn met betrekking tot de automatisering nodig. Richtlijnen ten behoeve van de informatiebeveiliging zijn nog niet voldoende gerealiseerd. Bij de DLO ontbrak nog een noodzakelijk stelsel van tellingen en verbandscontroles in zijn geautomatiseerde begrotingsadministratie. Een dergelijk stelsel is nodig voor de bewaking van de integriteit van de gegevensbewaring en -verwerking.

De Rekenkamer voerde over 1997 een vervolgbeswaaronderzoek uit naar de actualisatie van de administratieve organisatie. Het onderzoek richtte zich op de Dienst Landbouwkundig Onderzoek, de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees, de Facilitaire Dienst en LASER. De omissies in de administratieve organisaties van de DLO en de RVV brachten de Rekenkamer ertoe bezwaar te maken. In zijn reactie deelde de minister aan de Rekenkamer mee dat zijn ministerie stappen heeft gezet om de gesignaleerde tekortkomingen weg te nemen. De Rekenkamer is van mening dat de maatregelen van de minister tegemoet komen aan haar aanbevelingen en heft haar bezwaar op. Wel vraagt zij aandacht voor een goede onderhoudsorganisatie voor elk dienstonderdeel waardoor de administratieve organisatie actueel kan blijven. De noodzaak van een geactualiseerde administratieve organisatie geldt in het bijzonder voor de RVV, aangezien de minister voornemens is dit dienstonderdeel om te vormen tot een agentschap.

1 INLEIDING

Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) richt zich op het bevorderen van een concurrerende en duurzame landbouw en visserij. Tevens beoogt het ministerie een duurzame ontwikkeling en instandhouding van natuurwaarden en landschappen.

Het beleid krijgt vooral gestalte via subsidies op basis van nationaal beleid en beleid van de Europese Unie (EU-beleid).

De belangrijkste uitgavenstromen in 1997 betreffen het onderwijs en de kennisinfrastructuur ter ondersteuning van het beleid van LNV (circa f 1,3 miljard) en de verwerving, inrichting en het beheer van landelijk gebied (circa f 1,1 miljard). Bijzondere aandacht verdient de klassieke varkenspest. In de financiële verantwoording is een bedrag van circa f 1,6 miljard aan uitbetaalde voorschotten begrepen ter bestrijding van deze calamiteit. Dit voorschot is uitbetaald aan de Stichting Gezondheidszorg voor Dieren (SGD). Deze beheerde het voorschot in een zogenoemd Fonds Politie Dierziektenbestrijding waaruit de betalingen aan de rechthebbenden (met name varkenshouders, veevervoerders en slachthuizen) plaatsvond.

Het ministerie is ook verantwoordelijk voor de uitvoering van onderdelen van het EU-beleid dat wel op het terrein van het ministerie ligt maar niet via de eigen begroting loopt. Deze onderdelen kennen een aparte financiële verantwoording of een aparte declaratie, waarvan die van het Landbouw-egaliseringsfonds (LEF) en de structuurfondsen de belangrijkste zijn. Over de financiële verantwoording 1997 van het LEF brengt de Rekenkamer een apart rapport uit dat onderdeel uitmaakt van deze bundel.

Het al enige jaren durende proces van scheiding tussen beleid en uitvoering zal ook de komende jaren worden doorgezet.

- Bij de Dienst Landelijke Service bij Regelingen (LASER) is gekozen voor verzelfstandiging in de vorm van een agentschap, volgens planning per 1999 te realiseren;
- De Dienst Landelijk Gebied (DLG) zal in de toekomst fungeren als een

gezamenlijk uitvoeringsorgaan van Rijk en provincies. Hun verantwoordelijkheden voor de DLG zijn vastgelegd in een concept-wetsvoorstel «financiering en programmering inrichting, beheer en grondverwerving landelijk gebied». Dit concept-wetsvoorstel is nog niet ingediend bij de Tweede Kamer;

- Staatsbosbeheer (SBB) is per 1 januari 1998 verzelfstandigd in de vorm van een zogeheten zelfstandig bestuursorgaan;
- Bureau Heffingen is per 1 januari 1998 een agentschap geworden. Hiermee beschikt het ministerie over een tweede agentschap. Het eerste, de Plantenziektenkundige Dienst (PD) bestaat sinds 1 januari 1994 en is belast met het uitvoeren van de Plantenziektenwet en de Bestrijdingsmiddelenwet.
- Ook de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO) en de daaronder ressorterende stichtingen zijn met ingang van 1 januari 1998 juridisch verzelfstandigd door de oprichting van de Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek. Aangezien de taken waarmee DLO openbaar gezag uitoefent ook na de verzelfstandiging onder de ministeriële verantwoordelijkheid blijven, is de stichting geen zelfstandig bestuursorgaan.

In 1997 werd het financieel beheer van het Ministerie van LNV wezenlijk beïnvloed door de bestrijding van de klassieke varkenspest. Met name bij de Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees (RVV), de dienst Landelijke Service bij Regelingen (LASER) en de Algemene Inspectiedienst (AID) maar ook bij de Accountantsdienst (AD), de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) en de directie Juridische Zaken moesten hiervoor veel extra werkzaamheden worden verricht. Naast de daadwerkelijke bestrijding van de ziekte moesten in een kort tijdsbestek veel werkafspraken worden gemaakt tussen de betrokken instanties. Om de vele vraagstukken te kunnen oplossen, die van invloed kunnen zijn op de bij de Europese Commissie in te dienen declaratie, werd per 1 september 1997 een centrale begeleidingsgroep ingesteld onder voorzitterschap van de directeur FEZ.

Naast de betalingen door de SGD is, via LASER, circa f 1 miljard uitgekeerd in het kader van de beteugeling van welzijnsproblemen. Dit bedrag en de financiering ervan door de Europese Unie is verantwoord in de financiële verantwoording 1997 van het LEF.

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1997 bij het Ministerie van LNV. Het rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is gewijd aan het financieel beheer. Hoofdstuk 3 is gereserveerd voor de uitkomsten van een vervolgbesluitonderzoek naar de actualisatie van de administratieve organisatie bij vier dienstonderdelen. Hierin is ook de reactie van de minister op de bevindingen van dit onderzoek verwerkt. In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording over 1997 van het ministerie, waarin inbegrepen de verantwoording van de Plantenziektenkundige Dienst.

In het Algemeen Gedeelte van deze bundel rapporteert de Rekenkamer over de aanpak van de millenniumproblematiek, de voorbereiding van de invoering van de Euro en over het vervolgonderzoek Informatievoorziening en kengetallen.

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Accountantscontrole

De AD heeft een goedkeurende verklaring afgegeven bij de financiële verantwoording 1997 van het Ministerie van LNV. De Rekenkamer stelde vast dat de accountantscontrole voldoende basis bood voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording. Ook constateerde zij dat de AD de naleving van Europese aanbestedingsregels in de controle heeft betrokken. De oordelen van de Rekenkamer zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportages.

Bij de controle van het voorschot aan de Stichting Gezondheidszorg voor Dieren (SGD) hoefde de AD zich alleen te richten op de vaststelling van de rechtmatige aanwending van gealloceerde verplichtingenruimte en op de vaststelling van een rechtmatige bevoorschotting. De AD hoefde over 1997 niet te toetsen op de naleving van de relevante Europese en nationale regelgeving bij uitbetaling van het voorschot. Pas bij de eindafrekening van dit voorschot – na afloop van de crisis – kan de AD hierover volledige zekerheid krijgen en kan hij zijn controle van de uitgaven voor de bestrijding van de varkenspest afronden. Deze eindafrekening zal in het kader van de controle over 1998 plaatsvinden. In dat jaar zal de SGD, belast met de uitbetaling en administratie van de uitgaven, haar verantwoording hebben opgesteld; op basis hiervan zullen de declaraties aan de Europese Unie worden opgesteld waarna het aandeel van Nederland in de kosten van de varkenspestbestrijding zal kunnen worden vastgesteld. De afwikkeling van de varkenspestcrisis is overigens uiteengezet in het rapport «Eindevaluatie klassieke varkenspest» dat de minister van LNV in het voorjaar van 1998 heeft laten opstellen.

Evenals over 1996 heeft de AD ook over 1997 aanvullende controlewerkzaamheden moeten verrichten bij de RVV en de DLO. Bij de DLO lag hieraan een aantal factoren ten grondslag, zoals een niet optimaal functionerende aansturingsrelatie met de directie Wetenschap en Kennisoverdracht (DWK), het verzelfstandigingsproces (onder andere bij de opstelling van de openingsbalans) en de gebreken in en rond de geautomatiseerde financiële administratie. De Rekenkamer dringt erop aan dat het financieel beheer rond deze zaken zodanig verbetert dat dergelijke aanvullende werkzaamheden voortaan tot een minimum zullen worden beperkt.

2.2 Administratieve organisatie

2.2.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 van dit rapport wordt aandacht besteed aan het vervolgebzwaaronderzoek dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd naar de opzet van de administratieve organisatie (AO) bij een aantal dienstonderdelen. In deze paragraaf worden overwegend opmerkingen gemaakt over de werking van de AO, waaronder tevens wordt begrepen de interne controle (IC). Voorts worden voor enkele dienstonderdelen, die niet binnen het aandachtsveld van het bezwaaronderzoek vielen, kanttekeningen bij de opzet van hun AO gemaakt.

Volgens de AD heeft de extra capaciteit die was vereist voor de bestrijding van de varkenspest in het algemeen, en in het bijzonder bij de RVV en de AID, geleid tot:

- een verminderde aandacht voor de interne controle op de reguliere bedrijfsvoering;

- vertraging in de realisatie van gestelde doelen in de verbetering van het financieel beheer.

2.2.2 Onderhoudsorganisatie administratieve organisatie

Een goede administratieve organisatie, die een rechtmatige, doelmatige en zo efficiënt mogelijke uitvoering van de werkzaamheden waarborgt, is de verantwoordelijkheid van het management. De organisaties en de regelgeving zijn voortdurend aan veranderingen onderhevig. Het is daarom van belang om na het opzetten van een goede AO te beschikken over een goede onderhoudsorganisatie om de AO actueel te kunnen houden.

De directie FEZ constateerde bij de uitvoering van haar toezicht relatief veel gebreken in de onderhoudsorganisatie bij de dienstonderdelen. De Rekenkamer drong er bij de directie FEZ op aan de dienstonderdelen te laten bevestigen dat zij aandacht aan dit punt moeten schenken. Inmiddels heeft deze directie alle dienstonderdelen verzocht haar te bevestigen dat zij al beschikken over een adequate onderhoudsprocedure of van plan zijn er één in te stellen. De Rekenkamer zal de ontwikkelingen rond de opzet en werking van de onderhoudsorganisaties in de komende jaren met belangstelling blijven volgen.

2.2.3 Reorganisaties en verzelfstandigingen

Reorganisaties, meestal ter voorbereiding op verzelfstandigingen, hebben veel druk gelegd op de normale bedrijfsvoering. Dit heeft een negatief effect gehad op de kwaliteit van het financieel beheer, met name op het gebied van de interne controle en het regulier onderhoud van de AO en van de informatiesystemen. Deze situatie heeft zich met name voorgedaan bij het Staatsbosbeheer, de Dienst Landelijk Gebied en de DLO.

Staatsbosbeheer is met ingang van 1 januari 1998 verzelfstandigd tot een zelfstandig bestuursorgaan. In 1997 moest hierdoor vooral aandacht worden geschonken aan de omslag naar een stelsel van baten en lasten. Aan de afronding van de activiteiten op dat gebied wordt thans gewerkt. Voorts was de impact van de reorganisatie op de interne organisatie aanzienlijk. Veel medewerkers werden geplaatst op voor hen nieuwe functies en er moest veel gebruik worden gemaakt van tijdelijke krachten. Het niveau van de interne controle, het onderhoud van de AO en van informatiesystemen werd hierdoor nadelig beïnvloed. Het geheel heeft geleid tot een financieel beheer dat weliswaar toereikend is, maar kwalitatief minder ten opzichte van voorgaande jaren. In de komende periode zullen de activiteiten moeten worden gericht op het onderhoud van de ontwikkelde AO en verbetering van reeds bestaande informatiesystemen.

Ook het financieel beheer bij de DLG – met name op het niveau van de interne controle – heeft onder druk gestaan als gevolg van wijzigingen in de organisatie. Tussen het Interprovinciaal Overleg en het Ministerie van LNV is een akkoord gesloten over decentralisatie van het Natuur- en Land-inrichtingsbeleid. Daarbij is overeengekomen dat de DLG zal worden verzelfstandigd tot een zelfstandig bestuursorgaan. Ten aanzien van de DLO bestonden sinds een aantal jaren plannen om de Dienst en de daaronder ressorterende onderzoeksinstituten te verzelfstandigen. In 1997 is dit proces in een versnelling terechtgekomen wat heeft geresulteerd in de oprichting per 1 januari 1998 van de Stichting DLO. Hiermee is de juridische verzelfstandiging van DLO een feit. Inmiddels hebben de minister van LNV, het bestuur van de Landbouw-universiteit Wageningen (LUW) en het bestuur van de Stichting DLO een

convenant getekend. Ook is overeengekomen dat de AD in ieder geval tot en met 2001 de huisaccountant van de nieuwe combinatie zal zijn. In de loop van 1998 zullen de huidige onderzoeksinstituten, die thans nog aparte stichtingen en rijksdiensten zijn, opgaan in de nieuwe stichting. De openingsbalans van de nieuwe stichting is mede door de AD opgesteld en inmiddels in concept gereed.

Begin 1999 zal de organisatorische verzelfstandiging van DLO naar verwachting zijn afgerond. De nieuwe stichting is een tussenstap op weg naar een integratie met delen van het praktijkonderzoek en de LUW in het Kenniscentrum Wageningen.

Met het oog op het voornemen van de minister de RVV intern te verzelfstandigen als agentschap zal een organisatie-ontwikkelingstraject binnen de RVV worden ingezet. Mede naar aanleiding van de evaluatie van de varkenspestcrisis is het besef ontstaan dat de RVV over flexibiliteit moet kunnen beschikken in geval van een grote uitbraak van dierziekte. Daartoe zal de RVV van de huidige negen kringen overgaan naar een kleiner aantal regio's. Gedacht wordt aan vijf regio's. Dit gaat gepaard met de overdracht van bedrijfsvoeringstaken van de centrale directie naar de regio.

De DLO en de RVV zijn in het vervolgebzwaaronderzoek naar de actualisatie van de administratieve organisatie betrokken (zie hoofdstuk 3).

2.2.4 Concern Control Systeem

De Rekenkamer maakte in het rapport bij de financiële verantwoording over 1996 melding van de ontwikkeling en implementatie van het Concern Control Systeem (CCS) bij het Ministerie van LNV. In het Rekenkamer-rapport «Informatievoorziening en kengetallen» werd tevens aandacht aan dit systeem besteed. Het CCS is een systeem, dat erop is gericht gestructureerde en beknopte wijze voortgangs-, sturings- en verantwoordingsinformatie te genereren, onder andere door het gebruik van kengetallen. De ontwikkeling en implementatie van het CCS is een randvoorwaarde om te komen tot een juiste presentatie van volume- en prestatiegegevens en kengetallen.

De Rekenkamer meende dat in 1997 goede voortgang is bereikt met het ontwikkelen en implementeren van het CCS. Het systeem was ultimo 1997 echter nog niet bij alle directies ingevoerd. Met name de afbakening en nauwkeurige definiëring van de relevante voortgangs- en sturingsinformatie bij de beleidsdirecties bleek ingewikkeld en vergde als gevolg daarvan meer tijd dan aanvankelijk verwacht. Ook moest als gevolg van (voorgenomen) verzelfstandigingen het CCS bij enkele diensten worden aangepast. Inmiddels worden door vrijwel alle uitvoerende diensten kwartaalrapportages met de gewenste informatie verstrekt aan de Bestuursraad en aan de directie FEZ. Het ministerie verwacht dat het CCS in 1998 verder wordt ontwikkeld en zal bijdragen aan een adequate bestuurlijke informatievoorziening.

2.2.5 Aansturing uitvoerende diensten

Bij het Ministerie van LNV zijn een aantal beleidsdirecties die veel en gecompliceerde aansturingsrelaties hebben met uitvoerende instellingen. LASER is bijvoorbeeld belast met de uitvoering van subsidieregelingen, en DLO houdt zich bezig met de uitvoering van onderzoek.

De belangrijkste beleidsdirecties zijn:

- De directie Wetenschap en Kennisoverdracht (DWK);
- De directie Landbouw;
- De directie Natuurbeheer;
- De directie Groene Ruimte en Recreatie.

Voorts is er sprake van een bijzondere aansturingsrelatie van verschil-

lende beleidsdirecties met lagere overheden, die optreden als intermediair, in het kader van de co-financiering van de Europese subsidiëring via de Structuurfondsen.

DWK heeft complexe aansturingrelaties met de DLO, het praktijkonderzoek, de Stichting Landbouwvoorlichting en het agrarisch onderwijs. Voor een goede werking van deze relaties is een controllersfunctie en een verbijzonderde interne controle bij DWK noodzakelijk. In 1997 is nog onvoldoende invulling aan deze functies gegeven. Dit heeft geleid tot een verhoogd risico voor onrechtmatige beheershandelingen bij de subsidiëring van de uitvoerende organisaties. Deze tekortkomingen in het financieel beheer hebben geleid tot relatief veel aanvullende controles en correcties door de AD.

Naar aanleiding van de geconstateerde tekortkomingen heeft DWK recentelijk enkele organisatorische wijzigingen doorgevoerd. Zo is een nieuwe afdeling «Beheer instrumenten» opgericht, die met name als taak heeft het financieel beheer te monitoren en te optimaliseren.

De directies Landbouw en Natuurbeheer hebben een aansturingrelatie met de directie LASER. Een juiste en tijdige informatievoorziening is vooral van belang voor een adequate begrotingsbewaking door de directies Landbouw en Natuurbeheer. Voor de regulering van de aansturingrelatie hebben de betrokken directies in 1997 een protocol getekend. De Rekenkamer is met de AD van mening dat voor een betere budgetbewaking dit protocol moet worden aangevuld met bepalingen over de kwalitatieve eisen die aan de onderlinge informatievoorziening moeten worden gesteld.

Het Ministerie van LNV heeft ervoor gekozen om de co-financiering van de Europese subsidiëring uit de structuurfondsen, rechtstreeks te doen plaatsvinden aan de eindbegunstigden en niet via de regio's (meestal de provincies).

De AD constateerde dat de beleidsdirecties die bij de co-financiering betrokken zijn onvoldoende rekening houden met de in de regio's geconstateerde onrechtmatigheden in de declaraties die de eindbegunstigden hebben ingediend. De directies waren niet op de hoogte van de door de provincies toegepaste correcties, waardoor de verstrekte voorschotten onjuist werden afgerekend. De over 1997 geconstateerde onjuistheden waren echter van beperkte omvang. De Rekenkamer tekent hierbij aan dat het niettemin om een gebrek in de opzet van de AO gaat. De betreffende beleidsdirecties dienen naar haar mening hun AO op dit punt aan te passen zodat een adequate informatievoorziening voortaan is gewaarborgd. Voor haar opmerkingen over de Europese subsidiëring vanuit de structuurfondsen verwijst de Rekenkamer naar paragraaf 2.2.7.

2.2.6 Europese aanbestedingsregelingen

In zijn samenvattend rapport deelde de AD mee dat de Europese aanbestedingsregels nog niet optimaal verankerd zijn in de AO. De belangrijkste redenen voor deze uitspraak waren:

- de beschrijvingen van de te volgen procedures waren niet altijd actueel of uniform;
- er was niet altijd sprake van een adequate interne controle op de naleving van deze wet- en regelgeving;
- Bij regionaal georganiseerde directies en diensten bestond er veelal geen landelijk inzicht in de samenstelling (clustering) van leveringen en diensten.

2.2.7 Beheer Europese Structuurfondsen

Het Ministerie van LNV is op grond van Verordening (EG) Nr. 2052/88 subsidiair verantwoordelijk voor het financieel beheer van de Europese subsidies die via de structuurfondsen worden verstrekt. De regio's (de provincies), die een intermediair vormen ten opzichte van de eindbegunstigden zijn primair verantwoordelijk voor de programmering, de uitvoering, de controle en de eindrapportage van het communautaire structuurfondsenbeleid. De «Brusselse gelden» gaan rechtstreeks naar de provincies en lopen niet via de begroting van het Ministerie van LNV. Om inhoud te geven aan zijn verantwoordelijkheid participeert het ministerie in de regionale Comité's van Toezicht en laat het door zijn AD reviews uitvoeren op de in de provincies verrichte accountantscontrole op de besteding van communautaire structuurfondsgelden. De Rekenkamer concludeerde dat deze controles over het algemeen toereikend zijn. Wel gaven zij aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen:

- De communautaire wet- en regelgeving, vooral op het gebied van fysieke inspecties en het melden van onregelmatigheden, diende beter te worden nageleefd;
- Er was niet expliciet genoeg gerapporteerd over de opzet en werking van het stelsel van administratieve organisatie en interne controle. Dit bleek met name uit de rapportages aan het Comité van Toezicht.

Voorts bleek dat de opdracht aan de externe accountants niet expliciet is gericht op de beoordeling van de communautaire controledoelstellingen. Inmiddels wordt in samenwerking met het Ministerie van Financiën en andere vakdepartementen de implementatie van de nieuwe controleverordening van de Europese Commissie begeleid. Daarbij zal tevens aandacht worden geschonken aan de opdrachtverlening aan externe accountants.

Deze problematiek doet zich ook voor bij het Ministerie van Economische Zaken (zie het rapport bij de financiële verantwoording 1997 van dit ministerie).

2.2.8 Garanties

De Rekenkamer voerde in 1996 en 1997 een rijksbreed onderzoek uit naar garanties. Over haar bevindingen en conclusies rapporteerde zij in haar rapport «Garanties van het Rijk», dat in maart 1998 werd uitgebracht¹. In dit rapport concludeerde de Rekenkamer onder andere dat informatie in de begroting over garanties op onderdelen afwijkt van de voorschriften. In zijn reactie gaf de minister van LNV aan dat bij de komende begrotingsvoorbereiding ten aanzien van de presentatie van garanties in de ontwerp-begroting rekening gehouden zal worden met de kritiek van de Rekenkamer.

2.3 Automatisering

Het Ministerie van LNV maakt voor de gegevensverwerking gebruik van verschillende geautomatiseerde systemen. Er is sprake van een complex geheel, wat veroorzaakt wordt door de sterk gedecentraliseerde en gedeconcentreerde organisatie van het ministerie en de sterk uiteenlopende aard en omvang van de systemen.

Het ministerie heeft voor de informatiebeveiliging een voldoende stelsel van centrale richtlijnen vastgesteld. Daarvan zijn de voornaamste de Basisnormen Verwerkingsorganisatie LNV en het Voorschrift informatiebeveiliging Rijksdienst 1994. De Rekenkamer heeft in haar vorige rapporten bij de financiële verantwoording enkele keren de aandacht gevraagd voor de implementatie van die richtlijnen. Volgens het samenvattend AD-rapport geldt ook voor 1997 dat, ondanks de inspanningen

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 945, nrs. 1–2

van de Facilitaire Dienst om het beveiligingsbewustzijn te verhogen, de implementatie van die richtlijnen nog niet voldoende is gerealiseerd. Voornaamste oorzaak hiervan is het geringe beveiligingsbewustzijn, mede ontstaan doordat reorganisaties van de afgelopen jaren meer aandacht vroegen. Daarnaast bleek de sterk gedecentraliseerde organisatie van het ministerie met zijn vele informatiesystemen het opstellen van een compleet overzicht van kritieke en niet-kritieke informatiesystemen te belemmeren. Hierdoor bestaat thans achterstand in het opstellen van afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses en beveiligingsplannen.

Een voorbeeld van het niet toepassen van richtlijnen op het gebied van informatiebeveiliging is het gebruik van het AGRONET II. Dit netwerk is in 1994 operationeel geworden en reguleert de geautomatiseerde gegevensstromen tussen alle geografisch verspreide vestigingen van het ministerie. Voor de aansluiting op AGRONET II werd de implementatie van de Basisnormen Verwerkingsorganisatie verplicht gesteld. Aangezien deze normen voor de meeste verwerkingsorganisaties niet zijn geïmplementeerd, betekent dit dat het AGRONET II operationeel is in strijd met de interne richtlijnen.

In het rapport bij de financiële verantwoording 1996 heeft de Rekenkamer melding gemaakt van de aanschaf en invoering van een nieuw financieel administratie pakket ten behoeve van de begrotingsadministratie van het ministerie. Daarbij werd de aandacht voor enkele tekortkomingen gevraagd. Inmiddels werd in 1997 ter waarborging van de integriteit van de bestanden een tellingsysteem ingevoerd. Voorts werden de nodige maatregelen genomen om de logische beveiliging te versterken. De geautomatiseerde begrotingsadministratie vertoont als gevolg van deze verbeteringen geen ernstige tekortkomingen meer.

De DLO heeft separaat hetzelfde pakket aangeschaft en ingevoerd. Hoewel het systeem reeds enkele jaren operationeel is, zijn alle problemen rond de werking nog niet opgelost en vormt de integriteit van de gegevensverwerking ten behoeve van de begrotingsadministratie een verhoogd risico. In 1997 werd nog steeds geen stelsel van tellingen en verbandscontroles geïmplementeerd. Volgens de AD zal hierin worden voorzien vóór 1 augustus 1998. Wel werden in 1997 enkele verbeteringen in de logische toegangsbeveiliging doorgevoerd, maar nog niet bij alle instituten van de DLO. De Rekenkamer concludeerde dat goede vooruitzichten bestaan op een definitieve oplossing. Wel merkte zij op dat al sinds haar rechtmatigheidsonderzoek 1994 kanttekeningen zijn geplaatst bij het geautomatiseerd financieel informatiesysteem bij de DLO. De Rekenkamer acht het daarom niet uitgesloten dat de DLO zal worden betrokken in het voorgenomen onderzoek naar betaalorganisaties bij ministeries¹.

Bij DLO werd een pakket in gebruik genomen dat speciaal was ontwikkeld voor de projectadministratie. Al in 1996 constateerde de AD belangrijke tekortkomingen in dit pakket. DLO heeft in 1997 gewerkt aan de opheffing van deze tekortkomingen en vroeg de AD om in 1998 een vervolgonderzoek uit te voeren. Op basis hiervan zal nader overleg plaats vinden over de inrichting van functiescheidingen.

De Rekenkamer concludeert dat bij het hele ministerie een verhoogde aandacht voor het beveiligingsbewustzijn noodzakelijk is. Gezien de gebleken nadelige invloed van reorganisatieprocessen hierop, geldt dit in het bijzonder voor de DLO.

¹ Verslag 1997 Rekenkamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 955, nrs. 1-2, blz. 45

2.4 Versnelling van de verantwoordingsprocedure

In het kader van de versnelling van de verantwoordingsprocedure 1997 is afgesproken dat het Ministerie van LNV zijn financiële verantwoording 1997 uiterlijk 23 april 1998 zou aanbieden aan de minister van Financiën en de Rekenkamer. De versnelling van de verantwoordingsprocedure is conform de afspraak gerealiseerd.

2.5 Conclusies

Op grond van haar onderzoek naar het financieel beheer bij het Ministerie van LNV heeft de Rekenkamer voor de onderdelen administratieve organisatie en automatisering een aantal, voor een deel ernstige, tekortkomingen geconstateerd. Tot de ernstige tekortkomingen behoren volgens de Rekenkamer:

- het vaak voorkomen van gebreken in de onderhoudsorganisaties ten behoeve van de actualisering van de AO;
- de afnemende kwaliteit van het financieel beheer van de DLO, als gevolg van reorganisaties; Bij de RVV en de AID stond de aandacht voor de interne controle en de bedrijfsvoering onder druk als gevolg van de bestrijding van de varkenspestcrisis;
- het niet voldoende toepassen van richtlijnen op het gebied van informatiebeveiliging, waardoor achterstanden in de opstelling van beveiligingsplannen ontstonden.

De Rekenkamer constateerde daarnaast de volgende tekortkomingen:

- de afnemende kwaliteit van het financieel beheer van Staatsbosbeheer en de DLG als gevolg van reorganisaties;
- onvoldoende invulling van de controllersfunctie bij DWK. Deze functie is nodig voor een goede aansturing van de DLO;
- onvoldoende rekening houden door het Ministerie van LNV met de in de regio's geconstateerde onregelmatigheden in de declaraties van eindbegunstigden in het kader van de co-financiering van Europese subsidies;
- niet optimale verankering van de Europese aanbestedingsregels in de AO;
- onvolkomenheden in de provincies verrichte controles op de besteding van communautaire structuurfondsgelden.

Daarnaast vielen de volgende positieve ontwikkelingen waar te nemen:

- de goede voortgang die is bereikt met het ontwikkelen en implementeren van het Concern Control System in 1997;
- verbetering in de aansturing door de beleidsdirecties Landbouw en Natuurbeheer van de uitvoeringsorganisatie LASER in 1997 door middel van een protocol.

3 BEZWAARONDERZOEK

3.1 Inleiding

In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1996 voerde de Rekenkamer een bezwaaronderzoek uit naar de actualisatie van de AO bij het Ministerie van LNV en de begeleiding van dit proces door de Directie FEZ. De Rekenkamer concludeerde dat onvoldoende voortgang was geboekt met de actualisatie van de AO en maakte daartegen bezwaar als bedoeld in artikel 55, eerste lid van de Comptabiliteitswet. In zijn reactie deelde de minister mee uiterlijk 1 augustus 1997 de kritieke processen van de AO te zullen hebben beschreven. De Rekenkamer stelde vast dat dit op vier dienstonderdelen na het geval zou zijn. Dit was voor haar voldoende

reden om haar bezwaar op te heffen. Wel kondigde zij een nieuw bezwaaronderzoek aan.

Dit onderzoek richtte zich op de vier dienstonderdelen die niet in staat waren gebleken de nieuwe termijn van 1 augustus 1997 te halen. Het betrof:

- De Dienst Landbouwkundig Onderzoek; door de verzelfstandiging bestond in 1997 niet voldoende duidelijkheid over de beleidskaders waarbinnen de DLO in de nieuwe situatie zou opereren. De DLO heeft voor het verzelfstandigingsproces een werkplan opgesteld;
- De Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV);
- De Facilitaire Dienst (FD);
- De Dienst Landelijke Service bij Regelingen (LASER).

De Rekenkamer onderzocht of er tijdig AO-beschrijvingen gereed kwamen en als ze gereed waren of ze qua opzet toereikend waren. Daarnaast bekeek de Rekenkamer welke consequenties de directie FEZ en de betreffende dienstonderdelen trokken uit de uitkomsten van de toetsen naar de kwaliteit van de (beschrijvingen van de) AO, die de directie FEZ uitvoerde.

Voor de vier dienstonderdelen werd een nieuwe datum vastgesteld, waarop moest zijn voldaan aan de eisen, te weten 1 januari 1998. De dienstonderdelen hebben voldaan aan het verzoek van de directie FEZ om per 1 september 1997 een gedetailleerd plan van aanpak te doen toekomen aan de directie en voortgangsrapportages te sturen.

Bij de RVV werd oorspronkelijk gepland dat het geautomatiseerde systeem voor de tijdsregistratie en de hierop gebaseerde facturering (FATIJDEC) niet eerder kon worden opgeleverd dan 1 maart 1998. Later verschoof deze datum naar 1 september 1998. Met behulp van de tijdsregistratie worden keuringsgelden in rekening gebracht bij ondernemers voor wie de dienst keuringen heeft verricht. Met de keuringen is een bedrag aan ontvangsten van circa f 113 miljoen gemoeid. De Rekenkamer constateerde dat de AD en de RVV door middel van aanvullende controlemaatregelen voldoende zekerheid hebben verkregen over de rechtmatigheid van de verantwoording van deze ontvangsten in 1997.

Ten tijde van het onderzoek was het ministerie bezig met een actualisatie van het draaiboek Varkenspest, reden waarom de Rekenkamer dit niet in haar onderzoek heeft betrokken. Wel beoordeelde zij het in november 1997 gereedgekomen handboek «Opkoopregelingen varkenspest».

3.2 Bevindingen en conclusies

3.2.1 Tijdigheid van actualisatie van de administratieve organisatie

De Rekenkamer stelde vast dat bij twee van de vier dienstonderdelen de AO op 1 januari 1998 onvoldoende was geactualiseerd. De AO van de DLO en de RVV hadden op dat moment belangrijke omissies die volgens het plan van aanpak hadden moeten zijn verholpen:

- Bij de instituten van de DLO ontbrak een beschrijving van de AO van de automatiseringsorganisatie. Een van de oorzaken was dat onduidelijkheid bestond over de toepassing van het centraal opgestelde Handboek Verwerkingsorganisatie LNV waarin onder andere AO-procedures zijn opgenomen voor de automatisering;
- De DLO en de AD voerden kwaliteitstoetsen uit op de conceptbeschrijvingen van de AO van de afzonderlijke vestigingen. Opmerkingen naar aanleiding van de toetsen konden niet tijdig worden verwerkt in de definitieve beschrijvingen;

- De inhaalslag die de RVV uitvoerde om te komen tot een geactualiseerde AO bracht een aantal doublures en onvolkomenheden naar voren. Deze zijn geïnventariseerd maar moeten nog wel worden geëlimineerd uit de AO.

3.2.2 Kwaliteit van de geactualiseerde administratieve organisatie

De Rekenkamer was van mening dat de kwaliteit van de geactualiseerde administratieve organisatie over het algemeen voldoende is. Zij maakte hierbij de volgende kanttekeningen:

- Bij de DLO bleek de kwaliteit van de concept-AO-beschrijving bij het Instituut voor Dierhouderij en Diergezondheid (ID-DLO) onvoldoende te zijn. Overigens oordeelden de centrale vestiging van DLO en de AD zelf kritisch en vond terugkoppeling plaats naar de betrokken AO-coördinator. De Rekenkamer oordeelde positief over het systeem van eigen kwaliteitsbeoordeling.
- De AO-beschrijvingen van de instructie van LASER voor het Besluit Inbeslaggenomen Voorwerpen en de AO van DLO-LEI behoeven op onderdelen verbetering.
- Bij de FD kan de globale AO-beschrijving meer worden toegespitst op de afzonderlijke afdelingen of sectoren binnen de FD. De FD heeft algemeen geldende procedures ontwikkeld voor de autorisatie van de toegang tot systemen en bestanden. Deze voorzien echter niet in een interne controle van het management op de veranderingen in de autorisaties bij het verlaten van het desbetreffende dienstonderdeel en het veranderen van functies. Daardoor ontstaan «slappende» autorisaties die een risico kunnen inhouden voor de integriteit van bestanden.

3.2.3 Toezicht door de directie FEZ

De Rekenkamer was van mening dat de directie FEZ de kwaliteit van de door de dienstonderdelen opgeleverde AO toereikend heeft beoordeeld. Zij baseerde haar mening op het aantal uitgevoerde reviews door de directie (8 van de 31 dienstonderdelen die LNV kent), de kwaliteit ervan, het materiële belang dat de beoordeelde dienstonderdelen vertegenwoordigen (meer dan eenderde van de begroting) en de overeenstemming tussen de ernst van de bevindingen en inschatting vooraf door een risico-analyse. Uit de reviews kwam naar voren dat de meeste gebreken voorkwamen in de onderhoudsorganisatie, de geautomatiseerde systemen en een (voldoende logische) proceshiërarchie.

3.3 Eindoordeel en aanbevelingen

De onvoldoende geactualiseerde AO bracht de Rekenkamer ertoe bezwaar te maken als bedoeld in artikel 55, eerste lid van de CW. Zij drong aan op de opstelling van een nieuw plan van aanpak met een nieuw tijdpad en een overzicht van in te zetten maatregelen. Zij beval aan aandacht te besteden aan het volgende:

- de omissies bij de DLO en de RVV;
- inbouw van interne controles door de FD bij de toepassing van autorisatieprocedures voor de toegang tot systemen en bestanden. De goede toepassing van die procedures is uiteraard een verantwoordelijkheid van het management van de dienstonderdelen;
- de actualisatie van de administratieve organisatie van niet-kritieke processen binnen het Ministerie van LNV;
- inplannen van de actualisatie van de AO in het werkplan voor de verzelfstandiging van de DLO in samenhang met de activiteiten die al in dit plan zijn opgenomen;
- een goede onderhoudsorganisatie bij elk dienstonderdeel van het

Ministerie van LNV. Een dergelijke organisatie geeft een garantie dat een AO na actualisatie ook actueel kan blijven in de toekomst.

Voorts beval zij de directie FEZ aan de overige, niet-beoordeelde dienstonderdelen aan te schrijven en hen te laten bevestigen dat zij bij de beschrijving aandacht hebben geschonken aan die aspecten van de AO waarin de meeste gebreken voorkomen.

3.4 Reactie minister

In zijn antwoord stelde de minister dat zowel bij de DLO als de RVV in 1997 goede voortgang is geboekt met de actualisatie van de AO-beschrijving. Hij tekende hierbij aan dat de RVV deze inspanning heeft geleverd in een situatie waarin praktisch alle menskracht waarover de dienst kon beschikken, moest worden ingezet voor de bestrijding van de varkenspest. De minister beaamde dat de AO-beschrijving bij zowel de DLO als de RVV nog niet volmaakt was. Wel meende hij dat de resterende tekortkomingen niet de kwalificatie verdienen die de Rekenkamer eraan geeft, namelijk «belangrijke omissies».

De minister deelde mee dat de directie FEZ begin 1998 de nodige stappen heeft gezet om de laatste tekortkomingen in de AO-beschrijvingen van de DLO en de RVV te doen wegnemen. De activiteiten in dit kader zijn gericht op:

- het verzekeren van de toepassing van het standaardwerk Handboek verwerkingsorganisatie LNV voor automatiseringsafdelingen binnen de instituten van de DLO;
- het verwerken van de opmerkingen die de DLO en de AD bij de concept-beschrijvingen maakten in de definitieve AO-beschrijving van de afzonderlijke instituten;
- het verwijderen van enkele doublures en onvolkomenheden uit de aanwezige AO-beschrijving bij de RVV.

Met de betreffende directies zijn hiertoe de vereiste afspraken gemaakt, aldus de minister. Uit deze afspraken tussen de directie FEZ enerzijds en de DLO en RVV anderzijds viel het volgende op te maken:

- Bij de DLO zouden, op twee instituten na, de concept-AO-beschrijvingen zijn aangepast aan eerder gemaakte opmerkingen en hiermee definitief gemaakt. De DLO zegde aan de directie FEZ toe dat de twee instituten die thans geen definitieve AO-beschrijving hebben, uiterlijk 1 juli 1998 hierover zullen beschikken. Het betreft hier het Staring Centrum (DLO-SC) en het Agrotechnologisch Onderzoeksinstituut (ATO-DLO).
- Om binnen de automatiseringsafdelingen van DLO risicovolle processen op het gebied van de informatiebeveiliging en de informatie- en communicatietechnologie beter te sturen en te beheersen zou een plan van aanpak zijn opgesteld. Dit plan beoogt om begin november 1998 te komen tot een kwaliteitshandboek. Bij de opstelling van dit handboek zal worden aangesloten op het standaardwerk Handboek verwerkingsorganisatie LNV. Voor de verdere implementatie ervan zal de centrale vestiging van DLO een vergelijkbaar kader aanreiken aan de instituten.
- De RVV deelde de directie FEZ mee dat het traject van beschrijven van de AO is afgerond. De resterende knelpunten zijn inmiddels geïnventariseerd en zullen vóór 1 juli 1998 worden opgelost.

Naast deze afspraken heeft de directie FEZ alle dienstonderdelen verzocht haar vóór 1 juli 1998 te bevestigen dat zij al beschikken over een adequate onderhoudsprocedure of van plan zijn er een in te stellen.

3.5 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer stelt met voldoening vast dat het Ministerie van LNV stappen heeft gezet om de tekortkomingen in de AO-beschrijvingen van de DLO en de RVV te doen wegnemen. Zij is van mening dat de maatregelen van de minister tegemoet komen aan haar aanbevelingen en heft dan ook haar bezwaar op. De Rekenkamer spreekt de wens uit dat de aandacht voor een geactualiseerde AO niet verwatert; ook bij verzelfstandigingen (DLO), maar vooral in tijden van een crisis als de varkenspest (RVV) is een dergelijke AO onontbeerlijk. Voor de DLO herhaalt de Rekenkamer haar aanbeveling om de actualisatie van de AO in het werkplan voor de verzelfstandiging van de DLO in te plannen in samenhang met de activiteiten die al in dit plan zijn opgenomen.

Ten aanzien van de RVV gaat de Rekenkamer ervan uit dat het geautomatiseerde systeem FATIJDEC volgens planning op 1 september 1998 zal worden opgeleverd. Voor de afgeronde onderdelen van de komende reorganisatie (zie paragraaf 2.2.3) meent zij dat deze zo snel mogelijk zullen moeten worden gevolgd door een beschrijving van hun AO. Dit geldt des te meer nu de minister voornemens is de RVV om te vormen tot een agentschap. De Rekenkamer wijst erop dat voor de resultaatgerichte wijze van sturen van een agentschap de administratie en daarmee ook de bedrijfsvoorziening moet voldoen aan de eisen, die aan een dergelijke bedrijfsvoering worden gesteld. Er moet een garantie zijn dat het agentschap inderdaad kan steunen op de grootheden, waarop achteraf wordt afgerekend. Aan de basis ligt een goedkeurende accountantsverklaring op het moment dat een dienst agentschap wordt en een reëel perspectief op continuering hiervan als men agentschap wordt¹. Dit perspectief zal er alleen zijn bij een AO die toereikend is opgezet en goed functioneert.

De Rekenkamer zal de ontwikkelingen rond de DLO en de RVV in de komende jaren met belangstelling volgen.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1997 van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is samengesteld (exclusief agentschap Plantenziektenkundige Dienst). Daarvan is afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Met een tussen haakjes geplaatst bedrag, in de weergegeven overzichten, wordt een post aangeduid, meestal een ontvangstpost, waarvan niet zeker is of deze het volledige bedrag weergeeft of een post waarvan het bedrag volgens de Rekenkamer te laag is en waarvan niet kan worden aangegeven hoeveel te laag.

¹ Handleiding agentschappen.

Overzicht 1 Bedragen van de rekening 1997, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	5 108,1	4 953,5	488,1
Geen belangrijke fouten/ onzekerheden	5 108,1	4 953,5	488,1
Belangrijke fouten/ onzekerheden	0	0	0
Onvolledigheden	0	(0,3)	(0,3)

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 44,3 miljoen respectievelijk f 28,3 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaan met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de overzichten in de bijlage.

De Rekenkamer heeft onzekerheid over de volledige weergave van de uitgaven voor een bedrag van f 0,3 miljoen (artikel 10.05 Overige Subsidies en uitgaven) vanwege tekortkomingen in de administratieve organisatie bij de stafdirecties van het ministerie. De Rekenkamer heeft onzekerheid over de volledigheid van de ontvangstverantwoording voor een bedrag van f 0,3 miljoen (artikel 13.02 Verkoop) vanwege tekortkomingen in de administratieve organisatie bij Staatsbosbeheer.

4.2 Toelichting bij de rekening

De toelichting bij de rekening 1997 van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij voldoet aan de eisen. Ten aanzien van de verantwoording van de financiering en besteding van gelden in het kader van de bestrijding van de varkenspest maakt de Rekenkamer de volgende kanttekeningen.

In de toelichting bij de rekening heeft het ministerie een overzicht gegeven van de uitgaven gemoeid met de bestrijding van de varkenspest, die van het LEF en van de hiervoor benodigde gelden (de financiering van de operatie). De vermelde bedragen betreffen ramingen en niet de werkelijke uitgaven van het ministerie. Hierdoor is geen rekenkundig verband te leggen tussen deze bedragen en de verschillende financiële verantwoordingen.

Naast het ontbreken van werkelijke uitgaven biedt het overzicht onvoldoende inzicht in de verhoudingen tussen het aandeel van de Europese Unie in de financiering en het aandeel van het Ministerie van LNV hierin. Deze verhoudingen verschillen al naar gelang sprake is van veterinaire maatregelen, uitvoeringskosten of van maatregelen uit hoofde van dierwelzijn. De uitgaven, die verband houden met de veterinaire maatregelen, worden naar verwachting voor ongeveer 50% gefinancierd uit het veterinair budget van de Europese Commissie. De uitgaven die verband houden met dierwelzijn (de opkoopregelingen voor varkens en biggen) komen voor ongeveer 70% voor rekening van de Europese Unie en zijn verantwoord in de rekening van het LEF.

Deze gebreken hebben consequenties voor de inzichtelijkheid in de financiële verantwoordingen. Zo is voor de opkoopregeling geen goed verband te leggen tussen het bedrag, dat in de rekening 1997 van het Ministerie van LNV is verantwoord, en het bedrag dat is opgenomen in de rekening van het LEF.

Het ministerie gaf te kennen dat een overzicht over 1997 van werkelijke uitgaven en ontvangsten weinig zinvol was. Als redenen voerde het aan

dat de varkenspestcrisis eind 1997, financieel gezien, nog niet kon worden afgewikkeld en uitgaven werden bevoorschot waardoor een aansluiting niet mogelijk was. De ramingen werden bovendien gehanteerd om een aansluiting te vergemakkelijken met de desbetreffende ramingen uit de tweede supplementaire begroting 1997. Overigens is het ministerie voornemens om na de financiële afwikkeling van de varkenspestcrisis een dergelijk overzicht te presenteren aan de Tweede Kamer.

De Rekenkamer merkte hierbij op dat het ministerie niet had hoeven te wachten tot de financiële afwikkeling. Een overzicht van werkelijke uitgaven en ontvangsten had naar haar mening bijgedragen aan een beter inzicht in de rekenkundige verbanden tussen de in de financiële verantwoordingen opgenomen bedragen. Hierbij had een verschil tussen de financiering en het lagere bedrag aan uitgaven zeer goed kunnen worden verklaard door een toelichting op de bevoorschotting van de SGD.

4.3 Saldibalans met toelichting

Jaarlijks beoordeelt de Rekenkamer een deel van de bedragen op de saldibalans. De bedragen die zij niet beoordeelt zijn samengesteld uit:

- de uitgaven en ontvangsten die de Rekenkamer al beoordeeld heeft bij het onderzoek van de rekeningen; deze zijn niet opnieuw beoordeeld bij het onderzoek van de saldibalans waar zij als post ontstaan;
- de bedragen die op tegenrekeningen staan; deze worden niet beoordeeld omdat ze geen inhoudelijke waarde hebben.

Van de overige bedragen onderzoekt de Rekenkamer of deze fouten of onzekerheden bevatten die haar tolerantiegrenzen overschrijden.

Overzicht 2 geeft het totaalbedrag van de saldibalans per 31 december 1997. Daarvan worden afgetrokken:

- het totaal van de niet-beoordeelde bedragen;
- het totaal van de bedragen waarvoor met redelijke zekerheid is vastgesteld dat deze geen fouten of onzekerheden bevatten.

Dit resulteert in een totaal van bedragen met fouten of onzekerheden die de tolerantiegrenzen overschrijden (belangrijke fouten en onzekerheden).

Overzicht 2 Bedragen van de saldibalans per 31 december 1997, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	18 575,0	18 575,0
Niet beoordeeld	11 330,2	8 227,3
Beoordeeld	7 244,8	10 347,7
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	7 244,8	10 347,7
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	0

De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen, met uitzondering van toelichting bij de balanspost Voorschotten. Deze toelichting geeft geen inzicht in de ouderdom van de verleende voorschotten. Ook het verloop ervan in 1997 is niet vermeld, dus ook niet het bedrag aan afgerekende voorschotten.

Onderdeel van de post voorschotten vormt het voorschot ad circa f 1,6 miljard uitbetaald aan de SGD ter financiering van de uitgaven voor de bestrijding van de varkenspest. De SGD beheerde dit voorschot in een fonds, het Fonds Politieele Dierziektenbestrijding.

De SGD ontving dit voorschot onder de voorwaarde dat zij aan de juiste rechthebbenden diende te betalen en wel op basis van door de RVV geslagen beschikkingen. Door deze voorwaarde te verbinden aan de overmaking van de f 1,6 miljard, kan dit bedrag terecht worden aangemerkt als een voorschot.

De betalingen van de SGD aan de rechthebbenden zijn daarentegen geen voorschotten, maar eindbetalingen; in de beschikkingen van de RVV werden de tegemoetkomingen namelijk niet onder voorwaarden toegekend.

Het ministerie had ervoor kunnen kiezen om het Fonds Positionele Dierziektenbestrijding te financieren op basis van de voortgang van de door dit fonds *uitbetaalde* beschikkingen. In dat geval was er geen sprake geweest van bevoorschotting van de SGD.

Door de keuze voor uitbetaling aan het fonds op basis van *geslagen* beschikkingen zijn de aan het fonds uitbetaalde bedragen als een voorschot aan te merken en behoeft de AD in 1997 niet te toetsen op de rechtmatigheid van de uitbetalingen aan de rechthebbenden. Deze keuze is gemaakt om redenen van complexiteit en omvang van de varkenspest-crisis en ontmoet daarom begrip van de Rekenkamer.

Overigens blijkt uit het rapport Eindevaluatie klassieke varkenspest dat het ministerie van plan is om zo snel mogelijk na afloop van deze crisis volledige zekerheid te geven over de rechtmatigheid van de uitgaven in het kader van de varkenspestbestrijding.

4.4 Financiële verantwoording agentschap Plantenziektenkundige Dienst

De Plantenziektenkundige Dienst is een agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1997 bedroeg het totaal van de baten f 35,8 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 36,1 miljoen. Het nadelig resultaat over 1997 bedroeg f 0,3 miljoen.

De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 1,2 miljoen en f 0,8 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1997 bedroegen f 18,0 miljoen.

De rekening van baten en lasten en de balans bevatten geen belangrijke fouten en onzekerheden. De toelichtingen voldeden aan de eisen.

4.5 Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, waarin opgenomen de financiële verantwoording van het agentschap Plantenziektenkundige Dienst, voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten, respectievelijk de baten, lasten, kapitaaluitgaven en -ontvangsten, die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van het ministerie voldoet aan de eerste eis, met uitzondering van:

- een bedrag van f 0,3 miljoen in de rekening van uitgaven, waarvan de weergave onvolledig is, maar waarvan de Rekenkamer de mate van onvolledigheid niet kan aangeven;

- de toelichting bij de saldibalans, waarin geen inzicht is gegeven in de ouderdom en het verloop van de voorschotten.

Aan de tweede eis voldoet de verantwoording ook, met uitzondering van een bedrag van f 0,3 miljoen aan ontvangsten dat onvolledig is, maar waarvan de Rekenkamer de mate van onvolledigheid niet kan aangeven.

De financiële verantwoording van het agentschap Plantenziektenkundige Dienst voldoet aan de eisen.

BIJLAGE**Tabellen behorende bij Rekening****Overzicht 1a Belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven 1997 (bedragen x f 1 miljoen)**

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
10.05	Overige subsidies en uitgaven	0,9	(0,3)	onzekerheid over de deugdelijke weergave, onvolledig, tekortkomingen in de administratieve organisatie	4.1
Totaal onvolledigheden			(0,3)		

Overzicht 1b Belangrijke fouten en onzekerheden in de ontvangsten 1997 (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
13.02	Verkopen	2,0	(0,3)	onzekerheid over de volledigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	4.1
Totaal onvolledigheden			(0,3)		

RAPPORTAGE BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1997 VAN HET MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Inhoud

	Samenvatting	258
1	Inleiding	258
2	Financieel beheer	260
2.1	Accountantscontrole	260
2.2	Administratieve organisatie	260
2.2.1	Beschrijvingen administratieve organisatie en beheersconcepten	260
2.2.2	Knelpunten in de administratieve organisatie	261
2.2.3	Europese gelden	262
2.2.4	Europese aanbestedingsregels	263
2.3	Automatisering	264
2.3.1	Geautomatiseerde systemen	264
2.3.2	Informatiebeveiliging	265
2.4	Voorschotten Abw en WSW	265
2.5	Misbruik en oneigenlijk gebruik	266
2.6	Arbeidsmarkt	266
2.7	Sociale verzekeringen	267
2.8	Bijstandszaken	269
2.8.1	Algemene Bijstandswet	269
2.8.2	Rijksbijdrageregeling Banenpools	271
2.8.3	Tijdelijke specifieke uitkering sociale vervoersvoorzie- ningen Wvg	271
2.9	Subsidieregeling experimenten activering van uitkeringsgelden	272
2.10	Versnelling van de verantwoordingsprocedure	273
2.11	Conclusies	273
3	Bezwaaronderzoeken	274
4	Financiële verantwoording	274
4.1	Rekening	274
4.2	Toelichting bij de rekening	275
4.3	Saldibalans met toelichting	276
4.4	Oordeel over de financiële verantwoording	277
	Bijlage	278

SAMENVATTING

De Rekenkamer trof in de financiële verantwoording 1997 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 100% van de ontvangsten, bijna 100% van de verplichtingen en 98% van de uitgaven geen belangrijke fouten en onzekerheden aan.

De Rekenkamer kon voor haar oordeel steunen op de bevindingen van de accountantsdienst van het ministerie. De accountantsdienst heeft bij de financiële verantwoording 1997 van het ministerie een goedkeurende accountantsverklaring gegeven.

De Rekenkamer stelt vast dat het ministerie aandacht heeft voor de ontwikkeling van een visie op administratieve organisatie en de ontwikkeling van een financieel beheersconcept. Bij twee van de in totaal twintig directies was er in 1997 sprake van een ontoereikend financieel beheer. Het ministerie heeft inmiddels de nodige maatregelen getroffen om orde op zaken te stellen.

Ten aanzien van de volgende punten verwacht de Rekenkamer nog activiteiten van het ministerie:

- het toepassen van het financieel beheersconcept op nieuwe regelgeving;
- het toepassen van de Europese aanbestedingsregels in de voorgescreven omstandigheden;
- het verder invoeren van beveiligingsmaatregelen in het kader van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994;
- het oplossen van de laatste knelpunten in de geautomatiseerde subadministratie (BIAS) voor de voorschotadministratie;
- het afhandelen van de afrekeningen van oude jaren bij de Wet Sociale Werkvoorziening;
- het aandacht geven aan de uitvoering van de Algemene Bijstandswet bij die gemeenten, waarbij een verbetertraject loopt;
- het nagaan of de subsidie-ontvangers aan de subsidievoorwaarden voldoen bij de afrekening van de subsidies van het Europees Sociaal Fonds.
- bespoediging van een definitieve oplossing voor de financiering van de specifieke uitkering sociale vervoersvoorzieningen Wet voorzieningen gehandicapten.

1 INLEIDING

De rekening 1997 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) kenmerkt zich door het grote aandeel van uitgaven aan de sector Sociale Zekerheid. Het betreft met name uitgaven in het kader van uitkeringen voor kinderbijslag en bijstand alsmede uitgaven aan arbeidsmarktinstrumenten.

De gelden worden hoofdzakelijk ter beschikking gesteld aan uitvoeringsorganisaties die wettelijke regelingen uitvoeren. Bij de kinderbijslag is dat de Sociale Verzekeringsbank. De Algemene Bijstandswet (Abw) wordt uitgevoerd door de gemeenten. Bij al deze uitgaven is sprake van een uitgebreide en ingewikkelde regelgeving, die sterk aan verandering onderhevig is. De rol van het ministerie bij deze uitgaven is gericht op de financiering van de uitvoeringsorganisatie en het uitoefenen van toezicht.

Het ministerie heeft een totaal aan uitgaven van f 27,7 miljard en aan ontvangsten ad f 1,0 miljard. De uitgaven zijn onder te verdelen in specifieke beleidsuitgaven, overige beleidsuitgaven (met name subsidies) en uitgaven voor Personeel en materieel. De beleidsuitgaven betreffen

uitgaven voor de Arbeidsmarkt van f 5,9 miljard, voor de Sociale Verzekeringen van f 11,3 miljard en voor de Bijstandszaken van f 10,1 miljard. De overige uitgaven bedragen f 0,4 miljard.

Bij Sociale Verzekeringen zijn de grootste posten de Rijksbijdragen aan de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) en aan de Toeslagenwet (TW). De premiegefinancierde uitgaven in de sociale zekerheid (f 88,6 miljard¹), zoals onder meer voor de werkloosheidsverzekering, vallen buiten het kader van dit rapport. De beoordeling van uitgaven van deze sectoren geschiedt nu nog op basis van specifieke, op de premiesector toegesneden onderzoeken, waarover afzonderlijk wordt gepubliceerd. Een en ander ook aansluitend op de strategie van de Rekenkamer, waarvan het doel is te bevorderen dat verantwoordelijke bestuurders van rechtspersonen met wettelijke taken de wetgever redelijke zekerheid verschaffen dat zij hun taken naar behoren uitvoeren en dat publiek geld in hun sector uitsluitend wordt besteed aan het doel waarvoor het ter beschikking is gesteld.

Eind 1997 hebben vier kamercommissies aan de Rekenkamer gevraagd te overwegen wat de voor- en nadelen zijn van het betrekken van de sectoren zorg en zekerheid bij het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek en welke belemmeringen eventueel zouden moeten worden opgeheven om dat mogelijk te maken. De Rekenkamer heeft naar aanleiding van deze vragen op 11 maart 1998 geschreven dat het mogelijk structureel jaarlijks rapporteren over deze sectoren afhankelijk is van de (verdere) inrichting van de verantwoordingsstructuren en de wensen van de Staten-Generaal. Nadere gedachtenvorming hierover zou samen kunnen gaan met de verdere ontwikkeling van de Organisatiewet Sociale Verzekeringen en de nog tot stand te komen regels voor de sector zorg.

De ontvangsten bestaan voor f 0,7 miljard uit gelden op grond van de verrekening van de samenloop van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen met loon ingevolge de Wet Sociale Werkvoorziening (samenloop WSW).

Buiten begrotingsverband wordt nog ruim f 0,3 miljard besteed uit door het Europees Sociaal Fonds (ESF) beschikbaar gestelde middelen. De minister van SZW is namens de lidstaat Nederland verantwoordelijk voor de uitvoering, het beheer en de controle van de met ESF-middelen gefinancierde activiteiten. Dit geldt ook voor de f 0,3 miljard ESF-subsidies, die uitgegeven worden door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie.

Nieuw in de rekening zijn uitgaven voor Rijksbijdragen aan het Spaarfonds AOW, het Ouderdomsfonds en het Nabestaandenfonds van f 4,2 miljard. Deze bijdragen zijn in het geval van het Ouderdomsfonds en het Nabestaandenfonds bedoeld om te voorzien in de tekorten. Het Spaarfonds AOW is opgericht om een bijdrage te leveren aan de financiering van de AOW-uitgaven na 2020.

Daarnaast is er sprake van een nieuwe regeling voor de financiële tegemoetkoming aan ouders van thuiswonende gehandicapte kinderen, uitgaven f 70 miljoen. Tenslotte zijn er middelen vrijgemaakt voor het project Samenwerking Werk en Inkomen (SWI) f 7 miljoen.

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1997 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van SZW. Dit rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is gewijd aan het financieel beheer. Hoofdstuk 3 is gereserveerd voor bezwaaronderzoek. Dit heeft echter bij het Ministerie van SZW niet plaatsgevonden. In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording over 1997.

¹ Bron: Sociale Nota 1998, bijlage 7 excl. lasten zorgsector.

Uit het onderzoek van het financieel beheer kunnen tekortkomingen blijken die leiden tot fouten en onzekerheden in de financiële verantwoording. Indien dat het geval is wordt dat in het desbetreffende deel van hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording betrokken.

Het rapport sluit af met overzichten van de geconstateerde belangrijke fouten en onzekerheden.

De Rekenkamer rapporteert in het Algemeen gedeelte van deze bundel rijksbreed over de aanpak van de millenniumproblematiek, de voorbereiding voor de invoering van de euro, het integriteitsbeleid en over het vervolgonderzoek Informatievoorziening en kengetallen.

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Accountantscontrole

De Accountantsdienst van het ministerie (AD) heeft een goedkeurende accountantsverklaring bij de financiële verantwoording 1997 afgegeven. De Rekenkamer stelde vast dat de departementale accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording. Haar oordelen zijn dan ook mede op basis van de AD-rapportage tot stand gekomen. De Rekenkamer stelde vast dat de AD de naleving van de Europese aanbestedingsregels in de controle heeft betrokken.

2.2 Administratieve organisatie

2.2.1 Beschrijvingen administratieve organisatie en beheersconcepten

In 1997 zijn bij het ministerie activiteiten ontwikkeld ten behoeve van het onderhoud van de administratieve organisatie. De beschrijvingen van de administratieve organisatie van met name financiële regelgeving zijn opgenomen in een handboek. De beschrijvingen komen ook in een nieuw elektronisch departementaal communicatiesysteem: het SZW-web. Het onderhoud is met dit systeem doelmatiger uit te voeren. Een volledig overzicht van de gerealiseerde beschrijvingen binnen het ministerie ontbreekt echter nog.

Tegelijkertijd is in 1997 een projectgroep ingesteld met als taak het creëren van een nieuwe visie van het ministerie op de administratieve organisatie (ao-visie). In het Rechtmatigheidsonderzoek 1996 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 470) was reeds melding gemaakt van dit initiatief. Het doel van de projectgroep is om de administratieve organisatie eenvoudig, toegankelijk en praktisch bruikbaar te maken, zodat het als ondersteunend instrument kan werken voor de praktische uitvoering van departementale werkprocessen. Het vorig jaar vooral met het oog op nieuwe wet- en regelgeving ontwikkelde financieel beheersconcept is door de projectgroep betrokken bij de nu ontwikkelde ao-visie. Het inrichten, vastleggen en onderhouden van de administratieve organisatie vormt een belangrijk onderdeel van elk beheersconcept. Het beheersconcept is van belang voor het inrichten en het documenteren van de werkorganisatie, opdat de uitvoering van een bedrijfsproces aan alle eisen van doelmatigheid en rechtmatigheid kan voldoen.

In de ao-visie, die eind 1997 is vastgesteld door de departementale leiding, is beschreven hoe de departementale directies de verantwoordelijkheid, de samenwerking en de coördinatie dienen te regelen. Het plan van aanpak voorziet eerst in het uitvoeren van een tweetal pilots. Daarna zal een verder stappenplan worden ontwikkeld. De pilots zijn nu nog niet afgerond.

Eind 1997 heeft het ministerie een wetgevingstoets ontwikkeld. In deze toets zijn allerlei aspecten gecombineerd teneinde het voorbereidingsproces van wetgeving efficiënter in te richten en aandachtspunten systematisch bijeen te brengen om uiteindelijk de doeltreffendheid, doelmatigheid en stuurbaarheid van het beleid verder te verbeteren. In tien stappen wordt het wetgevingsproces geordend en getoetst. Er wordt aandacht gevraagd voor onder meer risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik, toezichtsaspecten, het beheersconcept en de informatiebehoefte. In 1998 moet deze toets verder verankerd worden in de procedures van het ministerie.

De Rekenkamer stelt vast dat een overzicht van reeds ontwikkelde beheersconcepten en gerealiseerde beschrijvingen van de administratieve organisatie ontbreekt. Daarnaast is ook in 1997 nog niet voor alle per 1 januari 1998 ingaande nieuwe of aangepaste wet- en regelgeving (Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW) en de nieuwe WSW) en de nieuwe uitgaven uit 1997 (rijksbijdragen aan AOW-Spaarfonds, Ouderdomsfonds en Nabestaandenfonds) het financieel beheersconcept gereed. Met het initiatief van de ao-visie wordt een nieuwe aanzet gegeven voor de ontwikkeling en het onderhoud van de administratieve organisatie. De Rekenkamer beoordeelt de aandacht voor deze zaken positief, maar dringt aan op voortgang bij het ontwikkelen van beheersconcepten bij nieuwe wet- en regelgeving.

2.2.2 Knelpunten in de administratieve organisatie

Naast de ontwikkeling van de ao-visie is er ook gewerkt aan een verdere uitwerking van de bekostigingstaken bij het ministerie. Zoals vorig jaar in het Rechtmatigheidsonderzoek is gerapporteerd was dit een knelpunt, aangezien er nog onduidelijkheid bestond over de positionering van de bekostigingstaken. Het gaat daarbij om de verantwoordelijkheids- en taakverdeling bij de activiteiten, die verband houden met het overdragen van geld naar de uitvoeringsorganisaties, waarbij de bekostiging plaatsvindt aan de hand van vooraf opgestelde criteria, voorwaarden of modellen. Begin 1998 is een nota vastgesteld, waarin de verantwoordelijkheden op strategisch, tactisch en operationeel niveau zijn verduidelijkt.

Er zijn bij het ministerie geen ernstige tekortkomingen ten aanzien van de administratieve organisatie. De AD oordeelt bij vrijwel alle directies dat de opzet, het bestaan en in het algemeen de werking van de administratieve organisatie voldeed aan de eisen voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer. Eventuele tekortkomingen worden in managementletters aan de directies kenbaar gemaakt. Bij twee directies is er gerapporteerd over een nog niet toereikend financieel beheer. Het betreft de uitvoering van de werkzaamheden bij het Bureau Uitvoering Europese Subsidie-instrumenten (BUESI, zie verder paragraaf 2.2.3) en bij de Directie Coördinatie Emancipatiebeleid (DCE). Bij beide directies is inzet van extra personeel van de AD en de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) nodig geweest om de administratie op orde te krijgen. Bij DCE hebben de tekortkomingen onder meer betrekking op het niet opnemen van voorschotbetalingen in de voorschottenadministratie, het ontbreken van een contractenadministratie en het doen van onverschuldigde betalingen kennelijk met de bedoeling de begrotingsgelden versneld te besteden (prestatie nog niet geleverd, onrechtmatige uitgaven van f 0,3 miljoen op artikel 15.02). Daarnaast is er voor f 1,4 miljoen het verkeerde begrotingsartikel belast (artikel 15.02 in plaats van 11.01 Personeel en materieel). Waar mogelijk zijn correcties in de administratie aangebracht.

De Rekenkamer constateert dat het ministerie inmiddels de nodige maatregelen getroffen heeft om orde op zaken te stellen. De Rekenkamer zal bij het rechtmatigheidsonderzoek in 1998 nagaan of deze knelpunten zijn weggenomen.

2.2.3 Europese gelden

De Europese Unie houdt de ministers van de lidstaten verantwoordelijk voor de uitvoering en naleving van het beleid van de Europese Unie en voor het beheer van en de controle op de EU-geldstromen. Bij het ministerie van SZW betreft het Europese subsidieregelingen, die uit het Europese Sociaal Fonds (ESF) gefinancierd worden.

De uitvoering van één van deze regelingen, te weten de subsidieregeling ter bestrijding van langdurige werkloosheid en het vergemakkelijken van de inschakeling van jongeren in het arbeidsproces (doelstelling 3) heeft de minister van SZW in een bestuursovereenkomst gedelegeerd aan Arbeidsvoorziening. In 1997 beschikte Arbeidsvoorziening op grond hiervan over een budget van f 338 miljoen, dat rechtstreeks uit Brussel overgemaakt werd.

De Rekenkamer publiceerde op 6 april het rapport *Bestrijding werkloosheid met Europese gelden* (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 965) over het financieel beheer van deze ESF middelen. De belangrijkste conclusies luiden dat de ESF-subsidies een succesvol hulpmiddel kunnen zijn in het bestrijden van langdurige werkloosheid, maar dat het inzicht in de doelbereiking onvoldoende was. Dit werd onder meer veroorzaakt doordat het financieel beheer op projectniveau teveel tekortkomingen vertoonde om het te kwalificeren als ordelijk en controleerbaar. Tevens bleek het rapportagesysteem van Arbeidsvoorziening een aantal «weeffouten» te bevatten en bovendien niet altijd juist toegepast te worden. Tenslotte werd ook de doelgroep «(zeer) moeilijk bemiddelbare werkzoekenden» volgens de werkzoekendengegevens van Arbeidsvoorziening het minst bereikt.

De uitvoering van andere ESF-regelingen (Employment, Adapt en Doelstelling 4) geschiedt door het per 1 mei 1995 opgerichte Bureau Uitvoering Europese Subsidie-instrumenten (BUESI) van het ministerie van SZW. In totaal heeft BUESI in 1997 f 289 miljoen aan subsidies toegezegd (verplichtingen aangegaan) en f 86 miljoen als voorschot uitbetaald. De beschikbare middelen staan niet op de departementale begroting maar worden verantwoord in de departementale saldibalans.

De Rekenkamer rapporteerde in het Rechtmatigheidsonderzoek 1996 over de bevindingen van onderzoek van de AD naar de subsidietoekenning door BUESI, de (financiële) administratie van BUESI en de externe projectadministraties. Naar aanleiding van de toen geconstateerde tekortkomingen onderzocht de Rekenkamer de stand van zaken met betrekking tot het financieel beheer, waaronder het toekennen en definitief vaststellen van subsidies en de externe projectadministraties.

De AD onderzocht in 1997 het proces van subsidietoekenningen opnieuw. De AD concludeerde dat de procedure voor het beoordelen van subsidieaanvragen in opzet goed was en dat geen structurele tekortkomingen in de werking waren geconstateerd.

De procedure voor het definitief vaststellen van subsidies was in 1997 echter nog niet op orde. Voor 45 projecten werd in 1997 bij BUESI een einddeclaratie ingediend. Bij vijf van de declaraties had de AD eind maart 1998 een review van de accountantsverklaring afgerond. Deze reviews vonden plaats nadat BUESI de subsidie definitief had vastgesteld. De

Rekenkamer constateerde dat in drie gevallen de uitkomst van de review tot een aanpassing van de subsidie had behoren te leiden. De AD en BUESI hebben inmiddels afgesproken dat BUESI alleen subsidies vaststelt bij een einddeclaratie die vergezeld is van een voorgeschreven accountantsverklaring. De AD beoordeelt alle afwijkende verklaringen voordat BUESI de subsidie definitief vaststelt.

Daarnaast meldde de AD dat, hoewel een verbetering is opgetreden, nog steeds tekortkomingen voorkomen bij de externe projectadministraties. Deze bevindingen komen overeen met die van de Rekenkamer bij haar eigen onderzoek naar het financieel beheer bij ESF-3 projecten. De Rekenkamer is daarom van mening dat er, mede gezien de ervaringen tot nu toe, nog steeds een risico voor het onrechtmatig vergoeden van subsidies bestaat. Gezien het feit dat BUESI in 1998 circa 200 einddeclaraties verwacht te ontvangen en dat de AD in haar jaarrapport vermeldde dat in circa 50% van de nu ontvangen einddeclaraties de bijbehorende accountantsverklaring afwijkt van de voorgeschreven verklaring, vraagt de Rekenkamer extra aandacht voor de zorgvuldige afwikkeling van deze declaraties.

Tenslotte constateerde de Rekenkamer dat BUESI per 30 september 1997 geen aansluiting heeft gemaakt tussen de decentrale financiële administratie van BUESI en de financiële administratie van het ministerie (CAFAS). De uitvoering van de procedure voor een afstemming per kwartaal, zoals die bij alle directies van het ministerie bestaat, bleek niet goed te werken. De directie FEZ controleert nu maandelijks de afstemming tussen CAFAS en de decentrale financiële administratie van BUESI.

De Rekenkamer concludeerde dat het financieel beheer bij BUESI in 1997 nog niet op orde was. De financiële administratie was in 1997 nog niet op orde en de procedure voor de definitieve afrekening van subsidies werkte nog niet goed. Er was een verbetering opgetreden bij de subsidie-toekenningen en de opzet van de financiële (project) administratie. Inmiddels is er een aantal afspraken gemaakt met FEZ en AD om een beter financieel beheer te waarborgen. De Rekenkamer zal de ontwikkelingen met aandacht blijven volgen en dringt erop aan dat het ministerie de nodige aandacht geeft aan het financieel beheer bij BUESI.

2.2.4 Europese aanbestedingsregels

Het ministerie heeft in concept procedures voor de Europese aanbesteding opgesteld, die binnen de belangrijkste directie waar aanbestedingen kunnen voorkomen, reeds ingevoerd zijn. Daar deze procedures nog niet voor het gehele ministerie gelden wordt niet geheel gewaarborgd dat de aanbestedingsregels op voldoende wijze worden nageleefd. Bij de categorie diensten laten de regels voor onderzoeksopdrachten ruimte tot interpretatieverschillen. Het interdepartementale overleg voor overheidsbestedingen is niet met een oplossing voor deze problematiek gekomen. In 1996 is binnen het eigen ministerie aan de Directie Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden (WBJA) gevraagd hiervoor een eenduidige richtlijn te ontwikkelen. Begin 1998 is een concept-richtlijn opgesteld. De Rekenkamer zal de afwikkeling van dit probleem met belangstelling volgen.

Zowel de AD als de directie FEZ toetsen elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid of verplichtingen mogelijk onder de aanbestedingsregels vallen. In 1997 bleek dat voor verschillende posten de procedures voor de Europese aanbesteding niet waren nageleefd. Deze posten leiden tot

onrechtmatige uitgaven. Voor een deel van de posten was er tevens sprake van betalingen, voordat de prestatie was geleverd (ofwel parkeren van begrotingsgelden). Er was voor goederen ter waarde van f 3,5 miljoen zonder Europese aanbesteding aangeschaft en voor diensten was er ter waarde van f 2,3 miljoen niet volgens de regels aanbesteed. In totaal bleek er bij deze posten ook voor f 2,6 miljoen sprake te zijn van het parkeren van begrotingsgelden. De posten hebben betrekking op verschillende artikelen, waardoor er niet in alle gevallen sprake is van overschrijding van de tolerantiegrens (zie verder hoofdstuk 4).

De Rekenkamer heeft er kennis van genomen dat de procedures voor de Europese aanbestedingsregels per 1 april 1998 voor het gehele ministerie geldend zijn verklaard.

2.3 Automatisering

2.3.1 Geautomatiseerde systemen

Bij het Ministerie van SZW vormt CAFAS het financiële informatiesysteem voor de uitvoering van de departementale begrotingsadministratie. Zowel de begrotingscijfers als de realisatiecijfers zijn hiertoe in dit systeem opgenomen. De centrale computer is opgesteld bij RCC Informatieservices BV te Apeldoorn. De EDP Audit Pool (EAP) heeft een onderzoek ingesteld naar het stelsel van maatregelen en procedures van de verwerkingsorganisatie RCC Informatieservices BV. Op grond van dit onderzoek komt de EAP tot het oordeel dat over 1997 de opzet en werking van het stelsel in voldoende mate heeft beantwoord aan de eisen voortvloeiend uit de criteria exclusiviteit, integriteit, controleerbaarheid en beschikbaarheid. Een onderzoek in 1996 naar de informatiebeveiliging binnen het departement resulteerde in een aantal bevindingen en aanbevelingen ten behoeve van de beveiliging van CAFAS. Dit heeft onder meer geleid tot een aanscherping van autorisaties met betrekking tot CAFAS. De AD rapporteert positief over kwaliteit en werking van dit systeem.

Een ander belangrijk systeem voor het departement is BIAS. Dit is een systeem dat dient ter ondersteuning van het financiële beheer rond onder meer de Abw, WSW, Jeugdwerkgarantiewet (JWG) en banenpools. Het systeem is fasegewijs ontwikkeld; de eerste fase is februari 1996 in gebruik genomen. In 1997 is vooral aandacht besteed aan de inbedding van het systeem in de organisatie. Ter afronding van de formele acceptatie zal op korte termijn onderzocht worden of dit systeem voldoet aan de gestelde eisen. Verbetering van de informatievoorziening over de uitvoering van de verschillende wettelijke regelingen aan gebruikers, alsmede het millennium-bestendig maken van het systeem zijn buiten de acceptatieprocedure gehouden en zullen op een later tijdstip gerealiseerd worden.

Ter ondersteuning van de personele functie is binnen het ministerie tot eind 1997 het personeelsinformatiesysteem Interpers operationeel geweest. Augustus 1996 adviseerde een stuurgroep tot aanschaf van P/View, ter vervanging van Interpers. Als gevolg van verschillen bij de conversie en capaciteitsproblemen tijdens het testen kon P/View uiteindelijk in zijn geheel per 1 januari 1998 ingevoerd worden in plaats van 1 juli 1997. Er blijft nog een projectgroep actief, omdat nog niet alle gewenste aanpassingen zijn geïmplementeerd.

De Rekenkamer zal de ontwikkelingen met betrekking tot de informatiesystemen met aandacht volgen.

2.3.2 Informatiebeveiliging

Per 1 januari 1997 diende aan alle artikelen uit het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 (VIR) te zijn voldaan. Voor alle informatiesystemen moet duidelijk zijn welke betrouwbaarheidseisen voor informatiebeveiliging er moeten zijn en of aan deze eisen wordt voldaan. De AD is intensief betrokken bij de advisering over de normen en de uiteindelijke resultaten. De departementsleiding heeft ten behoeve van de uitvoering van het VIR het Informatiebeveiligingsbeleid SZW en de Basisnormen Informatiebeveiliging SZW vastgesteld. Vanaf 1996 is gewerkt aan de implementatie van deze basisnormen. Eind 1997 heeft het ministerie met name voor de essentiële systemen de basisnormen uitgewerkt in maatregelen en procedures (voor meer dan 70% van de normen is verwerking gerealiseerd). In 1997 heeft het ministerie voor verschillende systemen de in het VIR voorgeschreven afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses gemaakt.

Het ministerie legde in 1997 de prioriteiten meer bij de millenniumproblematiek en de invoering van de euro. Voor beide onderwerpen zijn in 1997 binnen het departement projectorganisaties ingericht.

De Rekenkamer dringt aan op de invoering van de overige nog noodzakelijke beveiligingsmaatregelen om te voldoen aan het VIR.

2.4 Voorschotten Abw en WSW

Gedurende het jaar verstrekt het ministerie aan de verschillende uitvoeringsorganisaties maandelijks een voorschot. Na afloop van het jaar worden de definitieve kosten, vergezeld van een accountantsverklaring, gedeclareerd bij het ministerie en door de rijksconsulenten gecontroleerd. Hierna volgt de definitieve vaststelling door de directie Toezicht. De directie FEZ zorgt voor de voorschotbetalingen en de verwerking daarvan in een aparte subadministratie (BIAS) en werkt aan de hand daarvan de departementale financiële administratie (CAFAS) bij. BIAS bevat de subadministratie van met name de Abw en WSW.

De Rekenkamer rapporteerde in het Rechtmatigheidsonderzoek 1996 dat de voorschotadministratie in 1996 gedurende het jaar onvoldoende inzicht in de stand van de voorschotten bood, dat het evenmin mogelijk was om automatisch vanuit BIAS de financiële administratie van het departement bij te werken, en tenslotte dat BIAS een aantal definitieve vaststellingen van de directie Toezicht «weigerde» te verwerken.

Naar aanleiding van deze bevindingen ging de Rekenkamer na welke verbeteringen in 1997 waren gerealiseerd.

De Rekenkamer constateerde in 1997 dat de procedure voor afstemming per kwartaal van de uitstaande verplichtingen, voorschotten, gedane betalingen en vorderingen («de matrices») niet goed werkte. De overeenstemming tussen CAFAS en BIAS was daardoor alleen met extra werkzaamheden vast te stellen. Begin 1998 is in deze situatie verbetering gekomen en zijn de voor een doelmatige aansluiting benodigde overzichten uit BIAS beschikbaar.

Daarnaast werd in november 1997 de module in BIAS geïmplementeerd waarmee de maandelijkse journaalpost ten behoeve van CAFAS kon worden opgesteld. Een automatische koppeling tussen de beide systemen is overigens nog niet gerealiseerd.

Het probleem dat BIAS een aantal definitieve vaststellingen niet verwerkte was eind 1997 nog niet opgelost. Begin 1998 is duidelijk geworden

waardoor dit werd veroorzaakt. FEZ werkte eind maart 1998 aan een definitieve oplossing.

Door bovenstaande oorzaken is op aanwijzing van de AD in 1997 een aantal correcties in de stand van de voorschotten van de Abw en WSW aangebracht. De stand per 31-12-1997 is zodoende akkoord.

De Rekenkamer concludeert dan ook dat evenals in 1996 gedurende het jaar 1997 de voorschotadministratie nog onvoldoende inzicht in de stand van de uitstaande voorschotten bood. De Rekenkamer is van oordeel dat ook gedurende het jaar inzicht in de stand van de voorschotten geboden is.

Inmiddels heeft de directie FEZ voor twee van de drie knelpunten maatregelen getroffen en wordt aan het derde knelpunt gewerkt, zodat deze situatie in 1998 zal kunnen verbeteren.

2.5 Misbruik en oneigenlijk gebruik

Regelgeving is gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O), indien de verstrekking van uitkeringen en subsidies afhankelijk is van gegevens, die door de belanghebbende zelf verstrekt moeten worden. Bij het Ministerie van SZW is dat het geval bij een groot aantal uitgaven. In het algemeen deel bij de financiële verantwoording wordt ingegaan op de activiteiten van het ministerie ter bestrijding van M en O. Het ministerie ontwikkelt deze activiteiten gericht op de uitgaven ten laste van de begroting. Daarnaast maakt het ministerieel toezicht op de bestrijding van M en O onderdeel uit van het toezicht op een rechtmatige wetsuitvoering door zelfstandige bestuursorganen en gemeenten. Het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv) heeft de taak om toezicht te houden op de recht- en doelmatigheid van de uitvoering van deze wetten door de verschillende uitvoeringsorganen. Het Ctsv rapporteerde naar aanleiding van het eigen rechtmatigheidsonderzoek dat zij de toereikendheid van het beleid van de uitvoeringsinstellingen gericht op M en O niet kan vaststellen (zie verder 2.8). Het Ctsv besteedde ook aandacht aan M en O in het kader van de beoordeling van de handhavingsbeleid van de uitvoeringsinstellingen (rapport «Handhaving 1996»). Het ministerie heeft deze rapportage beoordeeld en doet verschillende aanbevelingen. De rapportage van het Ctsv, het commentaar van de minister en de reactie van het Ctsv zullen te zijner tijd aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

Naar de mening van de AD vormen de bestaande M en O-risico's geen belemmeringen voor een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording, omdat er in het algemeen een toereikend beleid ter bestrijding van M en O is, dat beleid ook voldoende wordt uitgevoerd en de (toch nog bestaande) onzekerheid voldoende wordt toegelicht.

De Rekenkamer waardeert de aandacht van het ministerie voor het verminderen van risico's uit hoofde van het M en O voor daarvoor gevoelige uitgaven en regelingen. De Rekenkamer signaleert tevens dat het M en O-beleid van de uitvoeringsorganisaties een punt van zorg is.

2.6 Arbeidsmarkt

Wet Sociale Werkvoorziening

De Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) draagt gemeenten op te voorzien in aangepaste werkgelegenheid voor mensen met een arbeidshandicap, voor wie werkgelegenheid onder normale omstandigheden (vooralsnog) niet aanwezig is. Het Rijk subsidieert deze voorziening.

Vanaf de afrekeningen van het jaar 1994 geldt dat bij de decharge van de WSW er rekening gehouden moet worden met het maatregelenbeleid dat is gaan gelden bij een ondoeltreffende uitvoering van de WSW. Maatregelen worden opgelegd bij verwijtbare ondoeltreffendheid. Doeltreffendheid gaat dan om:

- realisatie arbeidsplaatsen versus vastgesteld budget voor arbeidsplaatsen;
- zorgvuldige en evenwichtige plaatsing vanaf de wachtlijst;
- 1% uitstroomrealisatie van WSW-werknemers.

De decharges over 1994, die doorgaans in 1996 zouden moeten worden afgewikkeld, zijn voor een groot deel pas eind 1997 en begin 1998 na een heroverweging van de maatregelen verleend. De onverkorte toepassing van het maatregelenbeleid zou ertoe leiden dat er voor 1994 circa f 15,2 miljoen en voor 1995 f 20,8 miljoen gekort zou moeten worden (circa 0,6%). De minister heeft van zijn discretionaire bevoegdheid gebruik gemaakt om voor 1994 tot en met 1997 de maatregelen te versoepelen. De decharges over 1995 zijn in verband met de bestuurlijke zorgvuldigheid rond de toepassing van dit maatregelenbeleid nog niet afgewikkeld. De stand van de voorschotten is in 1997 hierdoor verder opgelopen naar f 13,0 miljard.

De AD doet onderzoek gericht op het vaststellen van de rechtmatigheid van de uitvoering van de WSW. Evenals bij de Abw gaat het daarbij om het departementale traject, om de toereikendheid van het werk van de accountants van de subsidie-ontvangers, die een verklaring geven bij de afrekening en om de toereikendheid van het werk van de rijksconsulenten van de afdeling Toezicht, die met name ook aandacht besteden aan de doeltreffendheid van de uitvoering. De AD constateerde dat de kwaliteit van de accountantscontrole in het algemeen aan de eisen voldoet. Ook de werkzaamheden van de rijksconsulenten waren van voldoende niveau en het departementale traject is op toereikende wijze uitgevoerd.

De Rekenkamer zal in 1998 nagaan of de decharge van 1994 en latere jaren voortvarend ter hand wordt genomen.

2.7 Sociale verzekeringen

Uitgaven op grond van de AKW, TW en Tijdelijke wet beperking inkomensgevolgen arbeidsongeschiktheidscriteria (BIA) en de ontvangsten vanwege de Samenloop WSW staan op de begroting. De wettelijke grondslag voor het toezicht op deze verzekeringen is geregeld in de Organisatiewet Sociale Verzekeringen (OSV). Het Ctsv heeft de taak om toezicht te houden op de recht- en doelmatigheid van de uitvoering van deze wetten door de verschillende uitvoeringsorganen. De minister ziet vervolgens toe op de rechtmatige en doelmatige uitvoering van het toezicht door het Ctsv. De directie Toezicht draagt zorg voor de beoordeling van de uitvoeringsrapportages en accountantsverklaringen. De AD gaat door middel van een review na of de opzet en uitvoering van de controle en rapportage van het Ctsv ten aanzien van het aspect rechtmatigheid toereikend is. Het sluitstuk van het toezicht is het maatregelenbeleid (hier is dat vooral bestuurlijke bijsturing) dat de minister kan gebruiken, om de uitvoering van het toezicht door het Ctsv en daarmee de uitvoering door de uitvoeringsorganen te verbeteren.

In het kader van deze rapportage beperkt de Rekenkamer zich tot de beoordeling van het departementale traject en het toezichtstraject van het ministerie op de begrotingsgefinancierde uitgaven. De premiegefinancierde uitgaven, waarvan het toezichtstraject overigens groten-deels samenvalt met deze begrotingsgefinancierde uitgaven, vallen buiten het kader van dit onderzoek.

De AD is voor zijn oordeel van de departementale verantwoording over 1997 uitgegaan van de rechtmatigheidsverklaringen die het Ctsv in november en december 1997, over 1996, aan de minister heeft aangeboden. Het Ctsv heeft een positieve verklaring afgegeven over de rechtmatigheid van de AKW-uitgaven van 1996. Bij de TW-uitgaven van 1996 werd een afkeurende verklaring afgegeven: de onrechtmatigheid bedroeg 4,6% en de verwachte onzekerheid bedroeg 3,75%. Daarnaast heeft het Ctsv de toereikendheid van het beleid van de uitvoeringsinstellingen gericht op misbruik en oneigenlijk gebruik niet kunnen vaststellen.

Voor de Samenloop WSW werd een positieve verklaring met beperking afgegeven. De onrechtmatigheid bedroeg 2% en de onzekerheid 0,3%. Het Ctsv deelde mee dat de uitvoering ten opzichte van 1995 is verslechterd. Ten aanzien van de BIA is in het OSV 1997 en de Regeling Rechtmatigheid opgenomen dat ook voor deze wet een rechtmatigheidsverklaring dient te worden afgegeven. Voor 1996 ontbrak een dergelijke bepaling.

Voor de BIA bedroegen de uitgaven f 1,1 miljoen, waarvan f 0,8 miljoen aan uitkeringen en f 0,3 miljoen aan administratiekosten. Gelet op het totale uitkeringsbedrag van f 0,8 miljoen acht de Rekenkamer de administratiekosten aan de hoge kant. Het ministerie verwacht dat bij de definitieve afrekening de uitvoeringskosten lager zullen zijn.

Het Ctsv tekende bij deze oordelen aan dat de uitvoeringsinstellingen in 1996 te maken hadden met onderling samenhangende omstandigheden die van invloed waren op de uitkomsten, zoals onder meer de ingrijpende reorganisaties in het stelsel van de sociale zekerheid, de wijzigingen in een aantal sociale verzekeringswetten en het streven naar marktwerking. De conclusies en bevindingen moeten ook worden gezien in het licht van het verbeterd inzicht dat de afgelopen jaren is verkregen doordat controle op de rechtmatigheid zowel bij de uitvoeringsinstellingen als bij het Ctsv is verbeterd, aldus het Ctsv.

Over 1996 concludeerde het Ctsv ook dat de aandacht van de uitvoeringsinstellingen voor rechtmatigheid nog te gering is geweest.

De geconstateerde onrechtmatigheid en onzekerheid bij de uitvoeringsinstellingen leiden niet tot onrechtmatigheid en onzekerheid van de departementale financiële verantwoording, zolang het ministerie deze bestedingen niet vergoedt zonder wettelijke mogelijkheden. Daarnaast dient het ministerie conform de daarvoor geldende criteria actie te ondernemen en aanwijzingen te geven om de onrechtmatigheid en de onzekerheid weg te nemen. Wanneer de onzekerheid toereikend wordt toegelicht in de departementale verantwoording, heeft ook deze onzekerheid geen invloed op het oordeel bij de verantwoording.

De Rekenkamer is nagegaan op welke wijze het Ctsv en de Minister van SZW bewerkstelligen dat in 1997 en voor de jaren daarna het toezichtstraject verder wordt verbeterd en met name dat de uitvoering van de wettelijke regelingen door de uitvoeringsinstellingen sterk wordt verbeterd.

Het ministerie heeft in dit kader als eerste stap het reguliere contact met het Ctsv verbeterd en uitgewerkt in het Communicatieprotocol SZW-Ctsv. In dit protocol is onder meer geregeld het overleg tussen de minister en het Ctsv, de wederzijdse informatieuitwisseling over werkprogramma's en het plan van werkzaamheden van het Ctsv. De toetsingskaders en procedures voor een recht- en doelmatige uitvoering worden ter afstemming en goedkeuring ter kennis gebracht aan de minister. In het kader van sturing en bijsturing van de uitvoeringsinstellingen zijn eveneens afspraken gemaakt.

Het Ctsv rapporteert aan het ministerie elk kwartaal over de genomen maatregelen en de toezichtsacties. Elk halfjaar wordt gerapporteerd over

de verbetertrajecten bij de uitvoeringsinstellingen. De verbeterplannen betreffen onder andere nieuwe besturingsconcepten zoals contractmanagement, de decentralisatie van de interne controle en inrichting kwaliteitszorg. Het Ctsv acht met de door de uitvoeringsinstellingen aangekondigde structurele maatregelen de voorwaarden voor een toekomstige verbetering van de wetsuitvoering in beginsel aanwezig, maar het Ctsv verwacht over 1997 nog geen belangrijke verbetering van de rechtmatigheidspercentages.

Het ministerie vindt dat de rechtmatigheidssituatie ernstig is, mede gelet op het feit dat over 1997 geen verdere verbeteringen zijn te verwachten. Het ministerie zal over deze situatie in de uitvoering dan ook in contact treden met het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) en de uitvoeringsinstellingen om ook op deze manier de vereiste aandacht voor de rechtmatigheid te verkrijgen.

De Rekenkamer concludeerde dat de AD heeft vastgesteld dat het departementaal traject en het toezichttraject van het Ctsv voldeed aan de te stellen eisen. De uitvoering bij de uitvoeringsinstellingen liet vanwege de onvoldoende aandacht voor de rechtmatigheid van de uitgaven en het M en O-beleid nog te wensen over.

De Rekenkamer stelde vast dat het ministerie en het Ctsv het toezicht in 1997 hebben verscherpt en maatregelen hebben getroffen om de verslechterde rechtmatigheidssituatie bij de uitvoeringsinstellingen te verbeteren. De begrotingsgefinancierde uitgaven in de sociale zekerheid zijn rechtmatig.

De Rekenkamer zal de activiteiten met aandacht blijven volgen.

De Rekenkamer heeft in december 1997 het rapport *Rijksbijdragen in zorg en sociale zekerheid* (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 765, nrs. 1–2) uitgebracht. In dit rapport wordt verslag gedaan van het onderzoek naar de doelen en doelbereiking, financieel beheer en toezicht, en een rechtmatige verstrekking van de rijksbijdragen. Voor de TW en AKW werd vastgesteld dat er wel duidelijke doelen zijn gesteld, maar dat als gevolg van het onvoldoende onderzoeken van de rol van mogelijk optredend misbruik en onderbenutting er geen volledig inzicht was of de doelen werden bereikt. Over het gevoerde beheer op het ministerie werd gerapporteerd dat dit op hoofdlijnen goed was, verbetering was nog mogelijk door het tijdiger afrekenen van de voorschotten van TW en AKW. Bij het ministerie was er ook sprake van een sluitende controlestructuur en een voldoende wettelijke grondslag voor de bevoorschotting.

2.8 Bijstandszaken

2.8.1 Algemene Bijstandswet

De uitvoering van de Abw is in handen van de gemeenten, die de uitkeringen aan de rechthebbenden betalen. Het Rijk vergoedt 90% van de kosten van de algemene bijstand. De gemeenten dienen per kwartaal een declaratie met betrekking tot de Abw in op basis waarvan de drie voorgaande maandvoorschotten verrekend worden. Jaarlijks worden de verstrekte vergoedingen opgenomen in de jaaropgave. Deze jaaropgave (of definitieve kostenopgave) wordt door de bij de gemeente fungerende accountant voorzien van een verklaring.

De minister en de gemeentebesturen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de Abw. Bij zijn toezicht op de uitvoering zal de minister zich richten op een beoordeling van de rechtmatigheid en het doelbereik van het uitvoeringsproces. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de werkzaamheden en de verklaring van de gemeente-accountant. Daarnaast toetsen de rijksconsulentschappen, een onderdeel van de

directie Toezicht, de rapportages over en de uitvoering van de verschillende sociale zekerheidswetten. De directie Toezicht stelt de rijksvergoeding vast aan de hand van de definitieve kostenopgaven. In 1997 heeft de vaststelling van de rijksvergoeding hoofdzakelijk plaatsgevonden over het vergoedingsjaar 1995. De AD tenslotte reviewt het werk van de gemeente-accountants en de rijksconsulentenschappen en beoordeelt het departementale behandelingsproces.

Bij de controle van de definitieve afrekeningen over 1995 bleek dat de software die voor de brutering van de Abw-uitkeringen is gebruikt, bij circa 280 gemeenten een onvolkomenheid heeft vertoond. Hierdoor is de definitieve afrekening over 1995 bij deze gemeenten in totaal naar schatting f 13,5 miljoen (90% van f 15 miljoen) te hoog. Uit pragmatische overwegingen en gezien de hoge uitvoeringskosten is aan de gemeenten toestemming verleend van herstel af te zien, waardoor voor 1997 f 13,5 miljoen onrechtmatig aan gemeenten is afgerekend. Hoewel de onvolkomenheid thans nog niet uit de software is verdwenen, leidt dit vanaf het vergoedingsjaar 1996 door correctie in de jaaropgave niet meer tot onrechtmatige uitgaven.

Het toezicht op de uitvoering bij gemeenten is onder meer neergelegd in wetten en besluiten. Bij de oude Abw werden maatregelen opgelegd op basis van de nota Uitgangspunten en normering toetsings- en maatregelenbeleid. Thans worden op basis van het Besluit weigering rijksvergoeding, bij verschillende tekortkomingen maximale forfaitaire percentages gegeven, welke als financiële maatregel opgelegd kunnen worden aan gemeenten bij het niet-voldoen aan de voorschriften. In dit besluit is opgenomen dat de minister (gedeeltelijk) van maatregelen af mag zien wanneer de tekortkoming van bijzondere aard is of wanneer de gemeente zich voldoende heeft ingespannen om de tekortkoming op te heffen.

Voor het vergoedingsjaar 1995 heeft de minister besloten tot een terughoudend maatregelenbeleid in verband met de invoeringsproblematiek van de nieuwe Abw. Als gevolg van dit beleid is de omvang van de opgelegde financiële maatregelen sterk teruggelopen. Vorig jaar ontving het ministerie nog circa f 20 miljoen hiervoor, doch voor 1997 werd circa f 3 miljoen inzake de opgelegde maatregelen ontvangen.

Op 1 juli 1997 is de Wet Boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (Wet Boeten) in werking getreden voor de Abw, loaw en loaz. Deze wet beoogt een nadere vaststelling van een stelsel van administratieve sancties, terugvordering van ten onrechte betaalde uitkeringen en invordering van ten onrechte betaalde bedragen. Uit onderzoek juni 1997 door het ministerie bleek dat circa 20% van de gemeenten op 1 juli 1997 niet gereed zou zijn voor een adequate uitvoering van de Wet Boeten. Ongeveer de helft hiervan verwacht hiervoor nog 3 tot 6 maanden meer tijd nodig te hebben, terwijl een klein deel denkt nog meer dan een half jaar nodig te hebben. Daarnaast blijken er problemen met betrekking tot de formatie-uitbreiding en knelpunten bij het automatiseringssysteem door nog niet aangepaste software.

In het kader van het nieuwe maatregelenbeleid kunnen gemeenten ten behoeve van de opheffing van bepaalde tekortkomingen in de uitvoering Abw verzoeken om op basis van een projectplan een verbetertraject te mogen starten. Bij goedkeuring van het traject zal de minister voor de betreffende tekortkomingen tijdens de looptijd van het traject van een maatregel afzien. Aan de gemeenten is kenbaar gemaakt dat de duur van het verbetertraject maatwerk is en afgestemd zal worden op de specifieke situatie. In de operationalisering van dit beleid, dat is opgenomen in het

Handboek Uitvoering Toezicht, wordt een voorlopig maximum voor de duur van een traject gehanteerd van twee jaar. In de praktijk wijkt de minister bij diverse gemeenten af van deze maximumtermijnen. In één geval wordt zelfs een verbetertraject van vier jaar toegestaan. Wanneer een verbetertraject loopt vindt er geen repressief onderzoek door de rijksconsulenten plaats. De minister dient echter door het rijkstoezicht onder andere inzicht te verkrijgen in de zuivere wetstoepassing en doelbereiking van de betreffende uitgaven. Aan ongeveer honderd gemeenten is eind 1997 een verbetertraject of gedoogperiode toegekend. Van een aantal andere gemeenten is de aanvraag nog in behandeling.

De Rekenkamer vraagt aandacht voor het feit dat gedurende de verbetertrajecten, door de verminderde controle door de rijksconsulenten bij gemeenten met onvolkomenheden, inzicht in zuivere wetstoepassing en doelbereiking verloren kan gaan. De Rekenkamer zal de uitvoering van het maatregelenbeleid met aandacht blijven volgen.

De Rekenkamer zal in 1998 een onderzoek uitvoeren naar het functioneren van de rijksconsulentschappen. In dit onderzoek zal ook aandacht worden besteed aan het effect van de verbetertrajecten op het inzicht in de juistheid van de uitvoering van de regelgeving.

2.8.2 Rijksbijdrageregeling Banenpools

De Rekenkamer meldde in haar Rapport bij de financiële verantwoording de laatste drie jaren dat de in die jaren verrichte uitgaven in het kader van de Rijksbijdrageregeling Banenpools onrechtmatig waren omdat de daarvoor vereiste wettelijke regeling ontbrak. De minister heeft aanvankelijk meegedeeld dat de voorbereiding van de wettelijke regeling voor de banenpools bij de aanvang van het parlementaire jaar 1995–1996 ter hand zou worden genomen. Uiteindelijk heeft het nog tot het najaar 1997 geduurd voor de Rijksregeling Banenpools werd opgenomen in de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW). De WIW is per 1 januari 1998 operationeel geworden.

Voor de uitgaven van artikel 12.04 Banenpools ontbrak in 1997 derhalve ook nog de vereiste wettelijke regeling. Deze uitgaven ad f 560,5 miljoen zijn daarmee onrechtmatig.

2.8.3 Tijdelijke specifieke uitkering sociale vervoersvoorzieningen Wvg

In het rapport bij de financiële verantwoording 1996 rapporteerde de Rekenkamer over de wijze waarop het ministerie bij de in 1996 ingevoerde ministeriële regeling Tijdelijke specifieke uitkering sociale vervoersvoorzieningen Wvg (Wet voorzieningen gehandicapten) de ministeriële verantwoordelijkheid had geregeld. De minister voelde zich alleen verantwoordelijk voor de verdeling van de gelden. De Rekenkamer was van mening dat de minister ook aansprakelijk blijft voor het invoeren en toepassen van bestuurlijke monitor- en handhavinginstrumenten. De Rekenkamer gaf aan met belangstelling de uitkomst van de door het kabinet aangekondigde doorlichting van ook deze specifieke uitkering naar aanleiding van de rapporten van de commissie Griffioen en de werkgroep Pennekamp te zullen volgen.

De genoemde regeling is in 1996 als een regeling voor de jaren 1996 en 1997 ingevoerd. De bedoeling was om per 1 januari 1998 de middelen rechtstreeks toe te voegen aan het Gemeentefonds. Medio 1997 is de regeling met een jaar verlengd en de verwachting is dat de regeling ook in 1999 nog zal gelden. De vertraging hangt samen met de onzekerheid over de uiteindelijke kosten en de juiste verdeling van de gelden over de

gemeenten. In 1997 is er f 50,0 miljoen ter beschikking gesteld aan de gemeenten.

Het ministerie van SZW heeft in samenspraak met de coördinatiecommissie van het ministerie van Binnenlandse Zaken besloten deze regeling niet door te lichten, aangezien de regeling binnen twee à drie jaar zal vervallen.

De Rekenkamer heeft begrip voor het standpunt de regeling niet door te lichten gezien het tijdelijke karakter, maar dringt er op aan dat er zo spoedig mogelijk een definitieve oplossing komt voor de financiering van deze regeling.

2.9 Subsidieregeling experimenten activering van uitkeringsgelden

De Subsidieregeling experimenten activering uitkeringsgelden (EAU), de zogenaamde Melkert II-regeling, heeft ten doel langdurig werklozen te reintegreren in het arbeidsproces. Werkgevers krijgen daartoe onder bepaalde voorwaarden een subsidie van maximaal f 18 000 per aangenomen langdurig werkloze per jaar.

De Rekenkamer maakte in 1995 een aantal kanttekeningen bij de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer. In 1996 is geconstateerd dat het financieel beheer van de EAU ten opzichte van 1995 verbeterd was, aandacht werd nog gevraagd voor de controleerbaarheid van het aspect onaanvaardbare verdringing. In 1997 is wederom nagegaan of de ingezette verbeteringen en maatregelen in de praktijk hebben voldaan.

Met betrekking tot de departementale opzet en werking van de administratieve organisatie stelde de AD ook in 1997 vast dat deze toereikend was. De in 1997 aangegane verplichtingen ten bedrage van f 8,5 miljoen en de verstrekte voorschotten ten bedrage van f 139,5 miljoen voldoen aan de rechtmatigheidseisen.

Naast deze departementale controle heeft de AD in navolging van 1996, waarbij 15 subsidieontvangers werden gecontroleerd, bij de subsidieontvangers voor 55 projecten een onderzoek verricht naar met name de inzichtelijkheid en controleerbaarheid van de administratie rond de uitvoering van het project en de naleving van de subsidievoorwaarden. De AD heeft daarbij ook aandacht besteed aan het aspect verdringing. De AD concludeerde dat er ten opzichte van de controle 1996 sprake was van een verbetering. Een gering aantal administraties voldeed nog niet of niet geheel aan de te stellen eisen. De gesignaleerde tekortkomingen zijn over het algemeen nog te herstellen. Waarnodig leiden deze controles tot verrekening of terugvordering van teveel verstrekte voorschotten. Afrekening van de projecten vindt plaats in 1999.

De minister van SZW heeft in februari 1997 het begrip verdringing geoperationaliseerd en in een circulaire kenbaar gemaakt aan de projecten. De AD heeft bij de projecten de afgesloten arbeidscontracten getoetst op de volgende indicaties:

- is bij de inlenende werkgever voor dezelfde of soortgelijke functie geen sprake was van een recent ontslag;
- is er geen bezwaar van de medezeggenschapsraad geuit;
- is er geen klacht bij de werkgever, medezeggenschapsraad of ombudsman ingediend.

Op grond van deze indicaties heeft de AD bij de onderzochte projecten geen aanwijzingen van verdringing aangetroffen.

De Rekenkamer stelde vast dat de subsidieontvangers naar aanleiding van de controle ter plaatse, geattendeerd zijn op nog te verbeteren punten.

Het aspect verdringing geeft het ministerie geen aanleiding verbeteracties te ontwikkelen.

De Rekenkamer zal te zijner tijd bij de afrekeningen nagaan of projecten aan de subsidievoorwaarden hebben voldaan.

2.10 Versnelling van de verantwoordingsprocedure

In het kader van de versnelling van de verantwoordingsprocedure 1997 is afgesproken dat het ministerie de financiële verantwoording 1997 uiterlijk 15 maart 1998 aanbiedt aan de Minister van Financiën en de Rekenkamer. De versnelling van de verantwoordingsprocedure is conform de afspraak gerealiseerd.

Om de versnelling te realiseren had het ministerie een dr.,aiboek opgesteld. Per 30 september 1997 heeft een proefafsluiting plaatsgevonden, waardoor tijdig een aantal knelpunten werd onderkend en maatregelen genomen konden worden. De versnelling betekent voor de informatievoorziening in de financiële verantwoording dat met name bij de volumegegevens van derden (de uitvoeringsorganisaties) er vaker sprake is van schattingen op basis van de gegevens van drie kwartalen. Definitieve cijfers zullen overigens bij de begroting 1999 worden gepresenteerd.

2.11 Conclusies

De Rekenkamer komt voor de punten «administratieve organisatie» en «automatisering» tot de volgende conclusies.

- Het Ministerie van SZW besteedt voldoende aandacht aan *de ontwikkeling van de administratieve organisatie*. Veel of grote knelpunten werden er dan ook niet geconstateerd. Niettemin stuitte de Rekenkamer op twee punten die nog verbetering behoeven:
 - er is geen overzicht van gerealiseerde beschrijvingen van de administratieve organisatie en van reeds ontwikkelde financieel-beheersconcepten;
 - in de voortgang van de ontwikkeling van beheersconcepten bij nieuwe wet- en regelgeving constateert de Rekenkamer evenals vorig jaar enige stagnatie.
- Op het punt van de *automatisering* luidt het oordeel over de kwaliteit en werking van het belangrijkste financiële informatiesysteem (CAFAS) over het algemeen positief. Het tweede belangrijke geautomatiseerde systeem, de subadministratie voor de voorschotten, het BIAS, wordt op korte termijn onderzocht voor de formele acceptatie. Er waren nog enkele knelpunten in de werking van de procedures rond deze voorschotadministratie. In vergelijking met het jaar 1996 was er wel vooruitgang geboekt. Het invoeren van beveiligingsmaatregelen in het kader van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 is nog niet afgerond.

De overige onderdelen van het financieel beheer waaraan de Rekenkamer aandacht heeft geschonken leveren naast een aantal waarderende beoordelingen ook een aantal punten op die (nog steeds) extra aandacht behoeven.

De Rekenkamer spreekt haar waardering uit voor:

- de aandacht die door het ministerie is gegeven aan de activiteiten, waar de Rekenkamer in het Rechtmatigheidsonderzoek 1996 op aandrong; nog niet alle knelpunten zijn opgelost, maar in het algemeen is er -zoals uit deze paragraaf blijkt- bij die punten van verbetering of voortgang sprake;
- de aandacht van het ministerie voor het verminderen van risico's van het M en O voor daarvoor gevoelige uitgaven en regelingen;

- het feit dat de minister acties onderneemt om de rechtmatigheid bij de uitvoering van de sociale verzekeringen op het gewenste peil te brengen.

Een punt van zorg hierbij is de in 1996 nog geringe aandacht van de uitvoeringsinstellingen voor rechtmatigheid en het M en O-beleid. Zoals in de inleiding al is aangegeven is de uitvoering door uitvoeringsinstellingen niet betrokken bij het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek van de Rekenkamer.

Extra aandacht behoeven de volgende punten:

- de verbetering van het ontoereikend financieel beheer bij twee van de twintig directies (directie Coördinatie Emancipatiebeleid en het Bureau Uitvoering Europese Subsidie-instrumenten); bij dit laatste Bureau was in 1996 ook sprake van een aantal knelpunten, de situatie is ten opzichte van 1996 verbeterd;
- de naleving van de Europese aanbestedingsregels;
- de achterstand bij de verwerking van de afrekeningen als gevolg van heroverweging van het maatregelenbeleid bij de WSW;
- de uitvoering van de Algemene bijstandswet bij die gemeenten, waarbij een verbetertraject loopt, gezien de veelal verminderde controle van de rijksconsulenten bij die gemeenten;
- de beoordeling of subsidie-ontvangers hebben voldaan aan de subsidievoorwaarden van het Europees Sociaal Fonds en van de subsidieregeling experimenten activering uitkeringsgelden.
- de bespoediging van een definitieve oplossing voor de financiering van de specifieke uitkering sociale vervoersvoorzieningen Wet voorzieningen gehandicapten.

De Rekenkamer zal in 1998 nagaan of deze punten voortvarend ter hand zijn genomen.

3 BEZWAARONDERZOEKEN

Bij het Ministerie van SZW zijn dit jaar geen bezwaaronderzoeken uitgevoerd.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1997 van het Ministerie van SZW is samengesteld. Daarvan is afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Overzicht 1. Bedragen van de rekening 1997, Ministerie van SZW (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	24 243,1	27 692,3	1 049,4
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	24 240,1	27 123,7	1 049,4
Belangrijke fouten/onzekerheden	3,0	568,6	0,0
Onvolledigheden	0,0	0,0	0,0

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 105,9 miljoen respectievelijk f 33,1 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

De fouten betreffen twee verplichtingenartikelen en zes uitgavenartikelen. Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de overzichten in de bijlage.

De onrechtmatigheden in de verplichtingen betreffen de artikelen 11.04 (Automatisering) f 1,6 miljoen als gevolg van onvoldoende interne controle en 15.02 (Emancipatie) f 1,4 miljoen in verband met een onjuiste artikelbelasting (zie ook hoofdstuk 2.2.2).

De fouten met betrekking tot artikel 12.04 Banenpools (ontbreken wettelijke grondslag f 560,5 miljoen) en artikel 15.02 Emancipatie (f 0,3 miljoen, onverschuldigde betaling) zijn reeds behandeld in hoofdstuk 2. Op de overige fouten wordt hierna ingegaan. Er is een onrechtmatigheid van circa f 6,2 en f 1,4 miljoen aan uitgaven op artikel 11.04 (Automatisering) respectievelijk artikel 11.05 (Onderzoek) eveneens als gevolg van het doen van onverschuldigde betalingen, omdat de prestaties nog niet zijn geleverd. Op artikel 11.06 (Voorlichting) is een onrechtmatigheid geconstateerd van ruim f 0,2 miljoen wegens onvoldoende interne controle.

In 1996 was er sprake van onzekerheid omtrent de volledigheid van de Algemene ontvangsten (artikel 11.01). Als gevolg van de extra aandacht van het ministerie voor deze problematiek, ontbreekt in 1997 deze onzekerheid.

4.2 Toelichting bij de rekening

Naast de gerealiseerde versnelling van de financiële verantwoording is er intern bij het ministerie ook aandacht geweest voor de kwaliteitsverbetering. Deze uit zich met name in meer aandacht in het algemeen deel voor de beleidsmatige toelichting en een stroomlijning van de artikelsgewijze toelichting.

De toelichting bij de rekening 1997 van het Ministerie van SZW voldoet aan de eisen met uitzondering van de toelichting bij de Rijksbijdrage aan de Arbeidsvoorziening (artikel 12.01).

De Arbeidsvoorzieningsorganisatie wordt onder meer gefinancierd door het ministerie van SZW. De rijksbijdrage is een bedrag, dat per jaar wordt bepaald. In 1997 bedroeg de rijksbijdrage f 1,1 miljard. In het Financieel Beheerreglement is geregeld dat de Arbeidsvoorzieningsorganisatie het bedrag aan liquide middelen dat de 10%-reservevorming te boven gaat aan het Rijk terug moet storten. Zowel over 1995 als 1996 is er sprake geweest van een overschrijding van dit saldo. In beide jaren heeft de minister na overleg met de minister van Financiën, conform de mogelijkheden die het Financieel Beheerreglement biedt, besloten dat het liquiditeitssaldo inclusief surplus behouden mag worden. In 1996 was het argument dat het overschot van 1995 kon dienen als compensatie voor de aanzienlijke verlaging van de rijksbijdrage in 1996. In 1997 speelde

daarnaast ook een rol dat de reorganisatie, die nodig was om bezuinigingen te realiseren in eerste instantie meer geld vroeg. Over 1995 ging het in totaal om f 288 miljoen en over 1996 om f 183 miljoen.

De Rekenkamer constateerde dat de toelichting bij de rekening op dit punt onvoldoende informatie bood. De rechtmatigheid van de uitgaven is niet in het geding.

In 1996 was het ministerie niet juist omgegaan met de aanwijzing van artikelen voor Verplichting = Kas. In 1997 zijn de procedures conform de Comptabiliteitswet, artikel 4, lid 6 zorgvuldig toegepast.

4.3 Saldibalans met toelichting

Jaarlijks beoordeelt de Rekenkamer een deel van de bedragen op de saldibalans. De bedragen die zij niet beoordeelt zijn samengesteld uit:

- de uitgaven en ontvangsten die de Rekenkamer al beoordeeld heeft bij het onderzoek van de rekeningen; deze zijn niet opnieuw beoordeeld bij het onderzoek van de saldibalans waar zij als post ontstaan;
- de bedragen die op tegenrekeningen staan; deze worden niet beoordeeld omdat ze geen inhoudelijke waarde hebben.

Van de overige bedragen onderzoekt de Rekenkamer of deze fouten of onzekerheden bevatten die haar tolerantiegrenzen overschrijden.

Overzicht 2 geeft het totaalbedrag van de saldibalans per 31 december 1997. Daarvan worden afgetrokken:

- het totaal van de niet-beoordeelde bedragen;
- het totaal van de bedragen waarvoor met redelijke zekerheid is vastgesteld dat deze geen fouten of onzekerheden bevatten.

Bij het ministerie van SZW zijn geen fouten of onzekerheden die de tolerantiegrenzen overschrijden aangetroffen.

Overzicht 2. Bedragen van de saldibalans per 31 december 1997, Ministerie van SZW (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	123 251	123 251
Niet beoordeeld	52 558	72 676
Beoordeeld	70 693	50 575
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	70 693	50 575
Belangrijke fouten/onzekerheden	0,0	0,0
Onvolledigheden	0,0	0,0

De saldibalans en de toelichting daarbij voldoen aan de eisen. In de toelichting bij de saldibalans geeft het ministerie inzicht in de afgerekende voorschotten per artikel. In 1997 is voor f 9,3 miljard afgerekend. Per 31 december 1997 stond nog f 70,7 miljard aan voorschotten uit.

De Rekenkamer publiceerde op 31 maart 1998 het rapport *Garanties van het Rijk* (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 945). Het rapport doet verslag van het onderzoek naar het rijksbrede beleid en het beleid van de ministeries inzake garanties en de informatievoorziening over garanties aan de Staten-Generaal. Ten aanzien van het Ministerie van SZW is opgemerkt dat het ministerie, evenals de meeste andere ministeries, geen eigen beleid op schrift heeft gesteld noch criteria heeft ontwikkeld op grond waarvan de inzet van garanties kan worden afgewogen tegen andere beleidsinstrumenten of op grond, waarvan de keuze kan worden gemaakt om het risico aan de markt over te laten. Het ministerie had bij de informatie in de begroting en de toelichting daarop niet het voorge-

schreven garantie-overzicht gebruikt. De minister van SZW gaf aan dat hij vanwege het specifieke karakter van zijn garanties geen algemeen beleid terzake heeft geformuleerd.

4.4 Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording van het Ministerie van SZW voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van het ministerie voldoet aan de eerste eis, met uitzondering van de toelichting bij de Rijksbijdrage aan de Arbeidsvoorziening.

Aan de tweede eis wordt voldaan met uitzondering van:

- een bedrag f 3,0 miljoen aan onrechtmatige verplichtingen als gevolg van onvoldoende interne controle;
- een bedrag van f 568,6 miljoen aan onrechtmatige uitgaven als gevolg van onverschuldigde betalingen (f 7,9 miljoen), onvoldoende interne controle (f 0,2 miljoen) en het ontbreken van een wettelijke grondslag voor de Banenpools (f 560,5 miljoen).

BIJLAGE

Overzicht 1a. Belangrijke fouten en onzekerheden in de verplichtingen 1997 (bedragen x 1 miljoen)¹

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
11.04	Automatisering	30,6	1,6 ²	onrechtmatig, onjuist, overige onrechtmatigheden	4.1
15.02	Emancipatie	5,2	1,4	ondeugdelijke weergave, onvolledig, verkeerd artikel belast	2.2.2
Totaal fouten/onzekerheden			3,0		
Totaal onvolledigheden					(0,0)

¹ Het tussen haakjes geplaatste bedrag duidt op onzekerheden over de volledigheid van de verantwoorde bedragen.

² Deze bedragen vormen de uitkomsten van een departementale steekproef; er was sprake van overschrijding van de tolerantiegrens uitgaande van de maximale fout, de meest waarschijnlijke fout wordt gerapporteerd.

Overzicht 1b. Belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven 1997 (bedragen x 1 miljoen)¹

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
11.04	Automatisering	31,1	6,2	onrechtmatig, onjuist, onverschuldigde betalingen	4.1
11.05	Onderzoek	17,4	1,4 ²	onrechtmatig, onjuist, onverschuldigde betalingen	4.1
11.06	Voorlichting	6,3	0,2 ²	onrechtmatig, onjuist, overige onrechtmatigheden	4.1
12.04	Banenpools	560,5	560,5	onrechtmatig, onjuist, ontbreken wettelijke grondslag	2.8.2
15.02	Emancipatie	11,7	0,3 ²	onrechtmatig, onjuist, onverschuldigde betalingen	2.2.2
Totaal fouten/onzekerheden			568,6		
Totaal onvolledigheden					(0,0)

¹ Het tussen haakjes geplaatste bedrag duidt op onzekerheden over de volledigheid van de verantwoorde bedragen.

² Deze bedragen vormen de uitkomsten van een departementale steekproef; er was sprake van overschrijding van de tolerantiegrens uitgaande van de maximale fout, de meest waarschijnlijke fout wordt gerapporteerd.

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1997 VAN HET MINISTERIE VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Inhoud

	Samenvatting	280
1	Inleiding	281
2	Financieel Beheer	282
2.1	Accountantscontrole	282
2.2	Wet en regelgeving	282
2.2.1	Bekostigingsbesluit welzijnsbeleid	282
2.2.2	Wet op de Jeugdhulpverlening	282
2.3	Administratieve organisatie	284
2.3.1	Beschrijvingen	284
2.3.2	Europese aanbestedingsregels	284
2.3.3	Garantiebeheer	284
2.3.4	Automatisering	285
2.4	Subsidiebeheer	285
2.4.1	Verbetertrajecten	285
2.4.2	Uitvoering	286
2.4.3	Conclusie	286
2.5	Rijksbijdragen in de zorg en sociale zekerheid	286
2.6	Intermediairs	287
2.7	Toezicht op fondsen	288
2.8	Agentschap DCBG	288
2.9	RIVM	289
2.10	Versnelling verantwoordingsprocedure	289
2.11	Conclusies	289
3	Bezwaaronderzoek	290
4	Financiële verantwoording	291
4.1	Rekening	291
4.2	Toelichting bij de rekening	291
4.2.1	Inleiding	291
4.2.2	Inhoud artikelsgewijze toelichtingen	292
4.2.3	Verbetering en versnelling	292
4.3	Saldibalans met toelichting	293
4.4	Financiële verantwoording agentschap DCBG	294
4.5	Oordeel over de financiële verantwoording	294
	Bijlage	296

SAMENVATTING

De Rekenkamer trof in de financiële verantwoording van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) in 100% van de verplichtingen, in 90 % van de uitgaven en in 100% van de ontvangsten geen belangrijke fouten of onzekerheden over de rechtmatigheid aan. Bij de ontvangsten was sprake van onzekerheid over de volledigheid tot een bedrag van maximaal f 4,2 miljoen.

De onzekerheid in de uitgaven betrof de specifieke uitkering Jeugdhulpverlening. Bij deze specifieke uitkering (f 991,2 miljoen) heeft de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid als gevolg van een verantwoordings- en controlestructuur die niet reikt tot en met de uiteindelijke aanwending van deze gelden door de instellingen in de jeugdhulpverlening. Op basis van de Wet op de Jeugdhulpverlening meent de Rekenkamer dat de minister hiervoor verantwoordelijk is. Het ministerie is er echter tot nu toe van uitgegaan dat de verantwoordelijkheid van de minister niet verder dient te reiken dan tot de uitkering aan de provincies. Vorig jaar nam de Rekenkamer genoegen met de aanduiding dat door VWS een bestuurlijke oplossing werd gezocht, onder meer door deze kwestie te betrekken in de doorlichting van haar specifieke uitkeringen. Dit jaar constateerde de Rekenkamer dat de minister nog steeds niet is gekomen tot de beoogde verduidelijking van de ministeriële verantwoordelijkheid. De minister liet in haar reactie weten een traject in te zullen zetten dat gericht is op die gewenste verduidelijking. De Rekenkamer zal dit traject nauwlettend volgen. Intussen resteert echter onzekerheid over de rechtmatigheid van deze uitgaven.

Uit de AD-rapportage blijkt dat er bij het ministerie geen ernstige tekortkomingen ten aanzien van de administratieve organisatie zijn. Het beschrijven van de administratieve organisatie is nog niet afgerond, hoewel er wel vooruitgang is geboekt. De Rekenkamer wijst met name op het ontbreken van de vastlegging van de definitieve procedures rond de Europese aanbesteding.

De betrouwbare en continue werking van het geïntegreerde financiële administratiesysteem IFIS is voldoende gewaarborgd. De uitvoering van de analyses in het kader van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 is voor de in het kader van het financieel beheer minder belangrijke systemen nog niet afgerond.

Het subsidiebeheer is ten opzichte van voorgaand jaar verbeterd. De Rekenkamer oordeelt positief over de voortgang van de uitvoering van het verbeterplan voor het afrekenen van subsidievoorschotten. Wel dient het ministerie alert te blijven op de naleving van de procedures rondom het subsidiebeheer en op de naleving van de overige administratieve procedures.

Ook het beheer van subsidie-uitgaven via intermediairs is vergeleken met vorig jaar verbeterd. Er is sprake van een onzekerheid over de rechtmatigheid van de besteding van f 22,0 miljoen. Dit was vorig jaar f 66,3 miljoen. In 1997 zijn de bestaande intermediaire relaties door de accountantsdienst (AD) geïnventariseerd en is door de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) een globaal kader ontwikkeld voor de toets van nieuwe intermediaire relaties. Het ministerie is bezig om voor deze vormen van toezicht al dan niet wettelijke voorzieningen te treffen.

Extra aandacht behoeven voorts nog de volgende punten:

- Opheffing van de gebreken in het financieel beheer bij het RIVM en het Agentschap DCBG, twee relatief zelfstandige onderdelen van het ministerie. Dit betrof met name aspecten van de informatievoorziening.

- Verbetering van het toezicht op de fondsen, met name de Stichting Fonds voor de Topsporter.

De minister van VWS schreef in haar reactie dat inmiddels overeenstemming was bereikt met de directie van het Fonds voor de Topsporter, zowel ten aanzien van het uitvoeringsreglement als over de informatievoorziening.

1 INLEIDING

Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is te typeren als een ministerie met vooral overdrachtsuitgaven en met daarnaast een belangrijke toezichthoudende functie ten aanzien van de zorgsector. De belangrijkste uitgavenstromen in de rijksbegroting betreffen subsidies (circa f 2,7 miljard) en de rijksbijdragen voor de volksgezondheid (circa f 6,9 miljard), die samen 93,2 % van de uitgaven vormen. De Rekenkamer heeft het subsidiebeheer de afgelopen jaren meermaals onderzocht vanwege het financieel belang en de specifieke risico's die daaraan verbonden zijn. Het ministerie kent enkele relatief zelfstandige onderdelen zoals de onderzoeksinstituten Rijksinstituut voor de Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), het Agentschap Directie College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (DCBG) en de inspecties.

Het rapport bij de financiële verantwoording 1997 van het Ministerie van VWS richt zich vooral op de begrotingsuitgaven. Naast deze uitgaven kent de zorgsector premiegefinancierde uitgaven tot een totaalbedrag van f 61,6 miljard. De beoordeling van uitgaven van deze sectoren geschiedt nu nog op basis van specifieke, op de premiesector toegesneden onderzoeken, waarover afzonderlijk wordt gepubliceerd. Een en ander ook aansluitend op de strategie van de Rekenkamer, waarvan het doel is te bevorderen dat verantwoordelijke bestuurders van rechtspersonen met wettelijke taken de wetgever redelijke zekerheid verschaffen dat zij hun taken naar behoren uitvoeren en dat publiek geld in hun sector uitsluitend wordt besteed aan het doel waarvoor het ter beschikking is gesteld. Eind 1997 hebben vier commissies uit de Tweede Kamer aan de Rekenkamer gevraagd te overwegen wat de vooren nadelen zijn van het betrekken van de sectoren zorg en zekerheid bij het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek en welke belemmeringen eventueel zouden moeten worden opgeheven om dat mogelijk te maken. De Rekenkamer heeft naar aanleiding van deze vragen op 11 maart 1998 geschreven dat het mogelijk structureel jaarlijks rapporteren over deze sectoren afhankelijk is van de (verdere) inrichting van de verantwoordingsstructuren en de wensen van de Staten-Generaal. Nadere gedachtevorming hierover zou samen kunnen gaan met de verdere ontwikkeling van de Organisatiewet Sociale Verzekeringen en de nog tot stand te komen regels voor de sector zorg.

In het departement hebben in 1997 nog enige reorganisaties plaatsgevonden, waaronder de wijziging van de departementale topstructuur. Daarnaast was de voortgang in de uitvoering van het verbeterplan met betrekking tot het subsidiebeheer van belang voor de oordeelsvorming van de Rekenkamer. Dit verbeterplan dient om de destijds in het onderzoek naar het afrekenen van voorschotten geconstateerde gebreken op te heffen. Volledige implementatie hiervan zal tot in 1998 voortduren.

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1997 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Ministerie van VWS. Hoofdstuk 2 is gewijd aan het financieel beheer.

Hoofdstuk 3 is gereserveerd voor bezwaaronderzoek. Dit heeft echter bij het ministerie van VWS niet plaatsgevonden. In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording over 1997 (en die van het agentschap DCBG over 1997). Uit het onderzoek naar het financieel beheer kunnen in een aantal gevallen tekortkomingen blijken, die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële verantwoording. Waar dit het geval is wordt dat in hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording betrokken.

Het rapport sluit af met overzichten van geconstateerde fouten en onzekerheden.

De Rekenkamer rapporteert in het Algemene gedeelte van deze bundel rijksbreed over de aanpak van de millenniumproblematiek, de voorbereiding van de invoering van de euro, het integriteitsbeleid en over het vervolgonderzoek Informatievoorziening en kengetallen.

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Accountantscontrole

De departementale accountantsdienst (AD) heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording 1997 afgegeven. De Rekenkamer stelde vast dat de departementale accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording. Haar oordelen zijn mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

De Rekenkamer stelde vast dat de AD de naleving van Europese aanbestedingsregels in de controle heeft betrokken.

2.2 Wet en regelgeving

2.2.1 Bekostigingsbesluit welzijnsbeleid

In het rapport bij de financiële verantwoording 1996 rapporteerde de Rekenkamer over onduidelijkheid in de regelgeving van het bekostigingsbesluit welzijnsbeleid ten aanzien van de maximaal toegestane risicoreserve van landelijke sportorganisaties en het vormings- en internaatwerk. Over 1997 constateerde de AD dat de regelgeving zodanig gewijzigd is dat de instellingssubsidies van de vormingsinternaten en de instellingssubsidies die de landelijke sportorganisaties ontvangen voor het algemeen functioneren worden vastgesteld op basis van een normbedrag. Dit geldt echter niet voor de overige instellingssubsidies die de landelijke sportorganisaties ontvangen (voor sportmedisch beleid, topsport en deskundigheidsbevordering), waardoor de vorig jaar geschetste onduidelijkheid over de vorming van een risicoreserve blijft bestaan. Voor deze subsidies kan nog steeds niet worden vastgesteld of het subsidiegeld ad f 7,3 miljoen (artikel U 24.07) volledig is besteed aan de subsidiabele activiteiten en of per subsidiabele activiteit een risicoreserve gevormd had moeten worden. Om deze reden heeft de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid van deze uitgaven.

2.2.2 Wet op de Jeugdhulpverlening

2.2.2.1 Ministeriële verantwoordelijkheid

De specifieke uitkering op grond van de Wet op de Jeugdhulpverlening is een bijdrage in de provinciale kosten voor de jeugdhulpverlening (in 1997: f 991,2 miljoen). In haar rapport bij de financiële verantwoording 1996 van het ministerie van VWS signaleerde de Rekenkamer dat voor deze

specifieke uitkering nog geen sprake was van een duidelijke afbakening van de verantwoordelijkheid van de minister met een daarop aansluitende verantwoordings- en controlestructuur. De minister zegde toe toe hiervoor een bestuurlijke oplossing te zullen zoeken.

Inmiddels is in opvolging van het eind 1996 genomen kabinetsbesluit een interdepartementale toetsing van specifieke uitkeringen in gang gezet. Daartoe ingestelde departementale werkgroepen toetsen deze uitkeringen aan het kader uit de rapporten van de commissie Griffioen en de werkgroep Pennekamp. De departementale werkgroep van VWS ging in 1997 na in hoeverre de controle- en verantwoordingsstructuur voor specifieke uitkeringen toereikend aansluit bij de ministeriële verantwoordelijkheid. In haar eindrapport (december 1997) kwam de werkgroep tot de algemene conclusie dat het ministerie van VWS over voldoende informatie kan beschikken om de rechtmatigheid van de uitgaven o.a. ten aanzien van de Jeugdhulpverlening vast te stellen. De werkgroep ging ervan uit dat met de Wet op de Jeugdhulpverlening beoogd is dat de verantwoordelijkheid van de minister met betrekking tot deze specifieke uitkering niet verder reikt dan de overdracht aan de provincies.

Volgens de Rekenkamer reikt de verantwoordelijkheid van de minister wel degelijk tot aan de uiteindelijke besteding van de gelden. In de Wet op de Jeugdhulpverlening is immers bepaald dat het provinciale bestuur aan de minister een verklaring van een accountant moet overleggen waaruit blijkt of en in hoeverre de uitkering is besteed of gereserveerd voor het doel waarvoor zij is verstrekt. De accountants van de provincie beperken zich nu echter tot de vaststelling dat de gelden zijn doorbetaald aan de voorzieningen voor Jeugdhulpverlening. Volgens de Rekenkamer kan het ministerie op basis van deze informatie geen volledige zekerheid krijgen dat de bijdrage door de voorzieningen voor jeugdhulpverlening daadwerkelijk is besteed aan jeugdhulpverlening. Om deze reden heeft de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid van deze uitgaven ad f 991,2 miljoen (artikel U 24.04). De minister van VWS gaf in haar reactie aan dat zij de gesignaleerde tekortkoming zou betrekken in het herzieningstraject van de Wet op de Jeugdhulpverlening. Verder gaf zij aan dat het Ministerie van Financiën zich in het kader van de «Griffioen-toets» zou buigen over de eisen die aan de provincies en de gemeenten gesteld zouden moeten worden inzake het begrip «besteden» en de daarbij behorende accountantsverklaring. Dit met als doel een heldere en eenduidige beleidslijn voor de provincies en gemeenten te creëren en duidelijkheid te verschaffen over de ministeriële verantwoordelijkheden. De Rekenkamer merkt op dat de minister bij dit herzieningstraject geen tijdspad aangeeft. Zij dringt er op aan dat de minister binnen de afwikkeling van dit traject voorrang geeft aan het scheppen van duidelijkheid over haar verantwoordelijkheid. In het Rechtmatigheidsonderzoek 1998 zal de Rekenkamer aan dit punt opnieuw aandacht schenken.

2.2.2.2 Ouderbijdragen

De ouderbijdragen jeugdhulpverlening (in 1997 in totaal f 14,7 miljoen) worden op grond van de Wet op de Jeugdhulpverlening deels door het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) geïnd op basis van een melding van de plaatsing van de jeugdige in een voorziening voor jeugdhulpverlening. De wet biedt geen mogelijkheid om vast te stellen dat iedere plaatsing wordt gemeld. Als gevolg hiervan heeft de Rekenkamer geen zekerheid over de volledigheid van de in artikel M 24.03 verwoorde ontvangsten ad f 14,7 miljoen.

2.2.2.3 Grootstedelijke regio's

In de tekst van de Wet op de Jeugdhulpverlening ontbreekt abusievelijk de basis om grootstedelijke regio's te financieren. In 1997 werden deze regio's gefinancierd voor f 232,4 miljoen. Uit de toelichting op de wet «Bestuur in verandering» kan echter worden afgeleid dat werd uitgegaan een gelijkstelling van regio's aan provincies. Voor de beoordeling van de vraag of de vereiste wettelijke grondslag aanwezig is baseert de Rekenkamer zich dit jaar vooralsnog op de bovenvermelde interpretatie van de memories van toelichting. De Rekenkamer acht het wel wenselijk dat deze gelijkstelling expliciet in de wet wordt vastgelegd. Door het ministerie is inmiddels medegedeeld dat men werkt aan het op orde brengen van dit punt.

2.3 Administratieve organisatie

2.3.1 Beschrijvingen

Met de beschrijving van de administratieve organisatie is vooruitgang geboekt. De departementsbrede processen zijn op een enkele uitzondering na beschreven (zie volgende paragraaf). De directiespecifieke processen zijn bij de meeste directies en rekenplichtige diensten echter nog niet of niet volledig gerealiseerd. Met name een beschrijving van inkoopprocessen bleek veelal te ontbreken. Het ministerie gaf aan dat dit één van de gevolgen is van de onderbezetting van de financiële functies bij de beleidsdirecties en diensten. Ter versterking van de financiële functie worden momenteel financiële adviseurs geworven. Hoewel het departement benadrukt dat het om de afronding van de beschrijving van processen van gering financieel belang gaat, dringt de Rekenkamer toch aan op meer voortvarendheid bij de afronding van dit werk.

2.3.2 Europese aanbestedingsregels

De definitieve procedures rond de Europese aanbesteding zijn nog niet vastgelegd.

2.3.3 Garantiebeheer

In het rechtmatigheidsonderzoek 1995 en 1996 rapporteerde de Rekenkamer over gebreken in het garantiebeheer. Ook in het onderzoek Garanties van het Rijk (Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1997–1998, 25 945, nrs. 1–2) rapporteerde de Rekenkamer een aantal onvolkomenheden bij het ministerie van VWS. Zo was bijvoorbeeld de garantie ten behoeve van de Ziekenfondsraad niet opgenomen in de begroting 1995 en bleek in de saldibalans 1995 een garantie aan een Stichting GEBU te zijn opgenomen, die in werkelijkheid niet meer bestond. Ook wees de Rekenkamer erop dat het uitsluitend in de toelichting opnemen van de garanties niet voldoende was. De minister gaf in haar reactie aan dat afspraken gemaakt zijn die moeten leiden tot een adequaat beheer van garanties. In de garantiestaat is inmiddels de garantie ten behoeve van de Ziekenfondsraad opgenomen en in de financiële verantwoording 1997 zijn de garantieverplichtingen als aparte post in de saldibalans verwerkt.

Uit het rechtmatigheidsonderzoek over 1997 bleek dat controle op de afstemming van de gegevens in de garantie-administratie met een saldoverklaring of een jaarrekening van de instelling nog achterwege gebleven is. Deze afstemming is nodig om het uitstaand risico neerwaarts te kunnen bijstellen. Door geen zorg te dragen voor geactualiseerde gegevens is op termijn geen zekerheid over de juistheid van het bestand.

De Rekenkamer concludeert dat de door het departement in gang gezette aanpassingen nog niet in voldoende mate tot verbetering hebben geleid.

2.3.4 Automatisering

Voor de informatievoorziening in het kader van de begrotingsuitvoering beschikt het ministerie van VWS over een geïntegreerde financiële administratie (IFIS: Interactief Financieel Informatie Systeem). Door de AD is vastgesteld dat de betrouwbare en continue werking van het systeem in voldoende mate gewaarborgd is.

Als gevolg van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) dient het ministerie van VWS met ingang van 1 januari 1997 voor alle («bestaande») systemen zogenoemde afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyses uitgevoerd te hebben, ten einde te komen tot een adequaat stelsel van maatregelen uit hoofde van informatiebeveiliging. Door de AD worden momenteel onderzoeken ten behoeve van de directies verricht waarvan de rapportage tot in het eerste halfjaar 1998 doorlopen. De Rekenkamer concludeert dat het ministerie van VWS voor de in het kader van het financieel beheer belangrijkste systemen wel, maar voor enkele overige systemen nog niet aan de bepalingen uit het VIR voldaan heeft.

2.4 Subsidiebeheer

2.4.1 Verbetertrajecten

In de afgelopen jaren heeft de Rekenkamer de minister van VWS herhaaldelijk gewezen op gebreken in het subsidiebeheer. In 1995 heeft dit geleid tot een bezwaaronderzoek naar de achterstanden in het subsidiebeheer. Als reactie op dit bezwaaronderzoek heeft de minister in 1996 een plan ontworpen dat een structurele verbetering zou moeten aanbrengen. Implementatie zou circa twee jaar in beslag nemen. In hoofdlijnen valt het plan uiteen in onderstaande verbetertrajecten.

- Actualisering van de handleiding Subsidiebeheer tot een Verkenning Subsidiebeheer en de opstelling van Beleidsregels Handhaving Subsidiebepalingen.
De Verkenning is in april 1997 verschenen. Door middel van voorlichtingsbijeenkomsten zijn de directies afzonderlijk geïnformeerd. De Beleidsregels Handhaving zijn in mei 1997 gepubliceerd in het Staatsblad en in werking getreden op 1 september 1997.
- Subsidieregistratiesysteem.
Op basis van een pilot is besloten het systeem voor het aanvragen van structurele subsidies departementsbreed in te zetten. Over de wijze waarop bij een aantal directies de bewaking van termijnen voor incidentele en projectsubsidies dient plaats te hebben wordt nog nadere besluitvorming verwacht. Met betrekking tot bewaking van de behandeling van de aanvraag van subsidies in het SRS is nog geen uniformiteit bereikt. Vijf directies hebben de aanvragen ondergebracht in het SRS, twee directies volgen op korte termijn. Met de overige vier subsidiedirecties is nog geen overeenstemming bereikt.
- Dossiervorming
Een werkgroep archivering heeft voorstellen gedaan voor de verbetering van de subsidiedossiervorming en het -beheer. In maart 1998 is blijkens een memo van de werkgroep een groot deel van de aanbevelingen overgenomen en gerealiseerd. Er blijkt echter nog geen formele afspraak te zijn gemaakt over een centraal beleid ten aanzien van de inhoud en de plaatsing van de dossiers. In de praktijk beheert de centrale bekostigingsorganisatie deze dossiers.
- Standaardbrieven subsidiecyclus
Er zijn standaardbrieven ontwikkeld, in combinatie met het SRS.

- Versterking financiële functie.
Ter versterking van de financiële functie zijn er taakomschrijvingen ontwikkeld voor de financiële adviseurs en wordt de formatie uitgebreid.

2.4.2 Uitvoering

De implementatie van het verbeterplan heeft een gunstige uitwerking gehad op de uitvoering van het subsidiebeheer. Met name de bewaking van het tijdig afrekenen van voorschotten en de dossiervorming en -beheer waren verbeterd.

Bij één directie is het beheer van subsidies onvoldoende. Het gaat om een te beheren bedrag van f 183,6 miljoen. Zo is ten behoeve van experimenten jeugdhulpverlening een subsidie van f 2,2 miljoen verstrekt op basis van een onjuiste wettelijke grondslag; is een subsidie ad f 2,1 miljoen verleend op basis van ontoereikende bescheiden; is bij één project voor f 0,8 miljoen te hoog bevoorschot en is de besteding van de bijdrage in de structureel hoge huisvestingslasten van schippers-internaten ad f 3,4 miljoen onzeker (artikel 24.04).

Bij een andere directie bleken enkele bonden de bondsafdracht aan de landelijke organisatie nog niet te hebben aangepast. De subsidie is afhankelijk gesteld van het aantal afdragende leden. Het is onduidelijk waarom deze directie nog steeds ontheffing verleent aan bonden die nog niet op correcte wijze de afdracht hebben geregeld.

Verder waren er nog enkele tekortkomingen die een meer incidenteel karakter hadden. Dit betrof:

- te vroege bevoorschotting bij projectsubsidies;
- bij twee directies verliep het afrekenen van subsidies onvoldoende tijdig. Het ging om circa f 45 miljoen en f 58 miljoen die per 31 december 1997 nog over 1996 dienden te worden afgerekend.
- het ontbreken van inzicht in de dossiers in de wijze waarop besluitvorming over de subsidietoewijzing of -vaststelling heeft plaats gevonden. Bij één directie verloopt het dossierbeheer niet optimaal.
- het overschrijden van behandelingstermijnen voor de toekenning en afrekening en het verlenen van subsidie op basis van ontoereikende bescheiden bij enkele directies.

2.4.3 Conclusie

De Rekenkamer concludeert dat de implementatie van het verbeterplan naar wens verloopt en dat wederom het subsidiebeheer ten opzichte van voorgaand jaar is verbeterd. Zij ziet de verdere besluitvorming en plannen rondom de wijze van registratie met belangstelling tegemoet.

De Rekenkamer beveelt aan de toepassing van de centraal vastgestelde regels met onverminderde kracht te bewaken. Dit geldt met name voor de regels rondom bevoorschotting en afrekenen van subsidies.

2.5 Rijksbijdragen in de zorg en sociale zekerheid

De Rekenkamer heeft in 1998 een onderzoek gepubliceerd naar de recht- en doelmatige verstrekking van de rijksbijdragen aan de Ziekenfondswet en Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten door de minister van VWS¹. Hieruit bleek dat er onduidelijkheid is over de doelen die met de rijksbijdragen worden nagestreefd en dat de controlestructuur niet sluitend is. De minister van VWS en de Ziekenfondsraad zegden op belangrijke punten verbeteringen toe, zoals het verstrekken van een rechtmatigheidsverklaring bij de fondsen zodra dit technisch mogelijk is.

¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1997-1998, 25 765, nrs. 1-2.

Tot en met 1997 moest de wettelijke grondslag voor de rijksbijdrage voor de verplichte ziekenfondsverzekering achteraf bij AMvB verkregen worden. In de wetwijziging van 24 december 1997 (Staatsblad 779) is, met ingang van 1 januari 1998, voor de komende jaren voorzien in de grondslag voor de rijksbijdragen aan de Algemene Kas van de Ziekenfondsverzekering en aan het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten.

2.6 Intermediairs

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is volledig verantwoordelijk voor de rechtmatige en doelmatige besteding van de subsidies, ook als deze via een intermediair worden verstrekt. Bij subsidiëring via intermediairs is echter nog niet altijd gezorgd voor een dusdanige informatie-, verantwoordings- en controlestructuur dat in voldoende mate zekerheid wordt gegeven over het rechtmatige en doelmatige gebruik van de verstrekte subsidies.

In de toelichting bij de financiële verantwoording 1996 heeft de minister reeds toegezegd de beheers- en controlestructuren van de bestaande intermediaire organisaties te zullen verbeteren.

In 1997 heeft de AD de intermediaire organisaties geïnventariseerd en de leemtes in de informatie-, verantwoordings- en controlestructuur in beeld gebracht. Het totaal financieel belang (inclusief éénmalige bijdragen uit voorgaande jaren en exclusief de uit het arbeidsvoorwaardenoverleg ontstane sectorfondsen) van de bij deze inventarisatie betrokken intermediairs bedroeg circa f 160 miljoen. In het rapport werd onder meer geconstateerd dat:

- de beleidsdirecties in het algemeen niet in staat zijn vast te stellen of de besteding van collectieve middelen door een intermediair voldoet aan de vereisten van de Comptabiliteitswet;
- er een expliciet geformuleerde doelstelling om te subsidiëren met inschakeling van een intermediair ontbreekt, waardoor er geen relevant referentiekader bestaat waarbinnen de door het ministerie en de intermediair gekozen bekostigingsregeling kan worden beoordeeld;
- essentiële informatie over de intermediair en de indirect gesubsidiëerden ontbreekt.

Het is de bedoeling om op basis van het bij de inventarisatie verzamelde materiaal per bestaande relatie met een intermediair de aard van de bestuurlijke verhoudingen te schetsen. Vervolgens worden conclusies getrokken over de gewenste controle- en toezichtstructuur, waarna besluitvorming over de implementatie plaats kan vinden. Voor de toetsing van toekomstige voornemens tot inschakeling van intermediairs wordt nog een procedureel en inhoudelijk kader opgesteld.

In het accountantsrapport bij de financiële verantwoording 1997 stelt de AD dat onvoldoende zekerheid kon worden gekregen voor een oordeel over de doelmatige en rechtmatige besteding van een deel van de subsidies aan een aantal van deze intermediairs.

De Rekenkamer concludeerde dat bij financiering via intermediairs uiteindelijk sprake is van een onzekerheid over de rechtmatigheid van de besteding van de overheidsgelden van f 22,0 miljoen. Hiervan heeft f 3,4 miljoen betrekking op artikel 24.04, f 6,3 miljoen op artikel 24.07 en f 11,2 miljoen op artikel 24.09. De overige f 1,1 miljoen betreft posten die beneden de tolerantiegrenzen vallen.

Vergeleken met vorig jaar (onzekerheid f 66,3 miljoen) is er dus wel sprake van een verbetering.

2.7 Toezicht op fondsen

In haar rapport over het jaar 1996 gaf de Rekenkamer aan dat het ministerie onvoldoende informatie ontving om een toereikend toezicht uit te kunnen oefenen op het Fonds voor de Topsporter en het Fonds Vrijwilligerswerk Nederland (FVN).

Ook in 1997 kon het ministerie niet nagaan of alle uitgaven van het Fonds voor de Topsporter in overeenstemming zijn met de doelstelling. Bij het fonds ontbrak nog steeds een door de minister goedgekeurd uitkeringsreglement.

Het Fonds Vrijwilligerswerk Nederland hanteerde in 1997 geen subsidievoorwaarden overeenkomstig die van de Welzijnswet. Tevens had de betrokken directie geen zicht op de uiteindelijke besteding door de via het FVN gesubsidieerde instellingen. De directie wil de subsidieverlening via intermediairs geleidelijk beëindigen.

Het ministerie van VWS betaalde in 1996 f 10 miljoen als waarborgkapitaal voor het Waarborgfonds Kinderopvang. Dit fonds is tot op heden niet operationeel. De Rekenkamer is van mening dat het toezicht op de naleving van de bij de subsidietoekenning gestelde voorwaarden verbetering behoeft.

De minister schreef in haar reactie dat inmiddels overeenstemming was bereikt met de directie van het Fonds voor de Topsporter, zowel ten aanzien van het uitvoeringsreglement als over de informatievoorziening.

De Rekenkamer blijft de ontwikkelingen rondom het toezicht op de genoemde fondsen volgen.

2.8 Agentschap DCBG

Het Agentschap Directie College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (Agentschap DCBG) is de uitvoeringsorganisatie van het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen. Op 1 januari 1996 heeft deze directie de status van agentschap gekregen.

In haar rapport bij de financiële verantwoording 1996 rapporteerde de Rekenkamer dat het Agentschap DCBG niet aan de voor agentschappen gestelde oprichtingsvoorwaarden voldeed. Het agentschap zou op zijn vroegst pas in 1997 aan deze voorwaarden kunnen voldoen, concludeerde de Rekenkamer. Uit de accountantscontrole 1997 is inmiddels gebleken dat deze voorwaarden nog niet door het agentschap zijn gerealiseerd. De systemen voor de bepaling van de kostprijzen en voor de bewaking van de doorlooptijden waren nog niet operationeel. Daardoor beschikt het agentschap nog niet over een goed systeem voor een volledige toerekening van de baten en lasten aan het jaar waar deze betrekking op hebben. Ook is een tweetal uit bovengenoemde systemen af te leiden kengetallen niet beschikbaar (beoordelingstermijn en kosten per beoordeling).

De AD constateerde dat het beheer van overeenkomsten door het Agentschap DCBG dient te worden verbeterd. Dat gold eveneens voor de interne budget bewakingssystematiek en de interne controle door de DCBG op de volledigheid van de opbrengsten. Ook diende het Handboek administratieve organisatie te worden geactualiseerd. Uit de accountantscontroles bleek overigens dat alle uitgaven 1997 rechtmatig zijn gedaan. Het ministerie heeft inmiddels in 1998 een adjunct-directeur en een financieel deskundige van het departement op tijdelijke basis bij het Agentschap DCBG geplaatst ter oplossing van bovengenoemde punten.

De Rekenkamer concludeert dat het Agentschap DCBG in 1997 onvoldoende prioriteit heeft gegeven aan het opheffen van de geconstateerde gebreken, waardoor de situatie in 1997 in het geheel niet verbeterd is. Het Agentschap voldoet nog steeds niet aan de oprichtingsvoorwaarden. In het Rechtmatigheidsonderzoek 1998 zal de Rekenkamer aan dit punt opnieuw aandacht schenken.

2.9 RIVM

In het Rapport bij de financiële verantwoording 1996 drong de Rekenkamer aan op verbetering van de interne beheersorganisatie van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en op verduidelijking van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de uitvoering van het Nationaal Onderzoeksprogramma Luchtverontreinigingen en Klimaatveranderingen (NOP).

Het RIVM is in 1997 gereorganiseerd. De ontwikkeling van het nieuwe besturingsmodel, alsmede de uitvoering van de nieuwe taken en verantwoordelijkheden heeft veel tijd en inzet gevergd. Hierdoor heeft het financieel beheer over 1997 onder druk gestaan.

Over 1997 rapporteerde de AD dat een heldere verantwoordelijkheidstoedeling nog werd gemist, vooral ten aanzien van het bewaken van de geldstromen en ten aanzien van het bewaken van de informatievoorziening. De AD constateerde dat enkele interne administratieve procedures niet systematisch werden nageleefd, dat de naleving van de regels voor internationale aanbesteding onvoldoende gegarandeerd was en dat sommige routinematige administratieve onderzoeken en controles te laat zijn gestart of achterwege zijn gebleven. De juistheid en volledigheid van de benodigde informatievoorziening is pas na aandringen van de AD vastgesteld. De AD compenseerde de tekortkomingen in het financieel beheer door aanvullende werkzaamheden.

De verbetering van de interne beheersorganisatie is nog in onvoldoende mate door het RIVM gerealiseerd. De verantwoordelijke centrale afdeling (de Management Informatie Dienst of MID) kampte over 1997 met een onderbezetting. Aan de versterking van de MID wordt door de directie van het RIVM in 1998 een hoge prioriteit gegeven.

Ten aanzien van het beheersingsmodel van het NOP gaf de AD aan dat dit nu zodanig is ingericht dat het voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

De Rekenkamer concludeert dat het financieel beheer van het RIVM nog niet op orde is.

2.10 Versnelling verantwoordingsprocedure

In het kader van de versnelling van de verantwoordingsprocedure 1997 is afgesproken dat het ministerie de financiële verantwoording uiterlijk 15 maart 1998 zou aanbieden aan Financiën en de Rekenkamer. De versnelling van de verantwoordingsprocedure is conform de afspraak gerealiseerd.

2.11 Conclusies

De meest in het oog springende conclusie betreft de specifieke uitkering voor Jeugdhulpverlening. Hier verklaart de Rekenkamer de rechtmatigheid van de gehele uitkering (f 991,2 miljoen) onzeker, omdat de verantwoordings- en controlestructuur niet reikt tot en met de uiteindelijke aanwending van deze gelden door de instellingen in de jeugdhulpverlening. Op basis van de Wet op de Jeugdhulpverlening meent de Rekenkamer dat de minister hiervoor verantwoordelijk is. Het ministerie is

er echter tot nu toe van uitgegaan dat de verantwoordelijkheid van de minister niet verder dient te reiken dan tot de uitkering aan de provincies. Vorig jaar nam de Rekenkamer op dit punt genoeg met de aanduiding dat het ministerie een bestuurlijke oplossing zou zoeken. Dit jaar constateerde de Rekenkamer dat de minister nog steeds niet is gekomen tot de gewenste verduidelijking van de ministeriële verantwoordelijkheid voor deze specifieke uitkering. De minister van VWS heeft toegezegd aan deze kwestie verder te zullen gaan werken. De Rekenkamer zal dit nauwlettend volgen.

De overige onderdelen van het financieel beheer waaraan de Rekenkamer aandacht heeft geschonken leveren naast een aantal waarderende beoordelingen ook een aantal punten op die (nog steeds) extra aandacht behoeven.

De Rekenkamer spreekt haar waardering uit voor:

- De vooruitgang in kwaliteit van het subsidiebeheer.
- De voortgang van de uitvoering van het verbeterplan voor het afrekenen van subsidievoorschotten.
- De voortvarendheid in de aanpak van de ontwikkeling van het beheer van de subsidie-uitgaven via intermediairs.

De Rekenkamer komt voor de punten «administratieve organisatie» en «automatisering» tot de volgende conclusies:

- Met het beschrijven van de administratieve organisatie is weliswaar vooruitgang geboekt, maar deze is nog niet afgerond. De Rekenkamer wijst met name op het ontbreken van de vastlegging van de definitieve procedures rond de Europese aanbesteding.
- De betrouwbare en continue werking van het geïntegreerde financiële administratiesysteem IFIS is voldoende gewaarborgd. Het invoeren van beveiligingsmaatregelen in het kader van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 is voor enkele minder belangrijke systemen nog niet afgerond.

Extra aandacht behoeven de volgende punten:

- Opheffing van de gebreken in het financieel beheer bij het RIVM en het DCGB, twee relatief zelfstandige onderdelen van het ministerie. Dit betrof met name aspecten van de informatievoorziening.
- Verbetering van het toezicht op de fondsen, met name het Fonds Vrijwilligerswerk Nederland, het Waarborgfonds Kinderopvang en het Fonds voor de Topsporter. De minister liet weten dat de problematiek rond dit laatste fonds zo goed als opgelost was.
- De afronding van het invoeren van beveiligingsmaatregelen in het kader van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994.

De Rekenkamer zal in 1998 nagaan of deze activiteiten voortvarend ter hand zijn genomen.

3 BEZWAARONDERZOEK

Bij het ministerie van VWS zijn dit jaar geen bezwaaronderzoeken uitgevoerd.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1997 van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is samengesteld (exclusief agentschappen). Daarvan is afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Overzicht 1. Bedragen van de rekening 1997, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	10 516,6	10 286,1	387,6
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	10 516,6	9 261,6	387,6
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	1 024,5	0
Onvolledigheden ²			(14,7)

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 15,9 miljoen respectievelijk f 3,0 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

² Het tussen haakjes geplaatste bedrag duidt op onzekerheid over de volledigheid van dat bedrag.

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de overzichten in de bijlage.

Het onder «onvolledigheden» opgenomen bedrag betreft onzekerheid over de volledigheid van f 14,7 miljoen aan ontvangsten op artikel 24.03 Jeugdbeleid. Het Landelijk Bureau Inning Ouderbijdragen (LBIO), een onderdeel van het ministerie van Justitie, is verantwoordelijk voor de inning van de ouderbijdragen. De onzekerheid over de volledigheid van de ouderbijdragen wordt veroorzaakt doordat het LBIO onvoldoende mogelijkheden heeft om vast te stellen dat iedere plaatsing bij haar wordt gemeld. De accountantsdienst van het ministerie van VWS heeft berekend dat het maximale bedrag van de onzekerheid f 4,2 miljoen bedraagt.

4.2 Toelichting bij de rekening

4.2.1 Inleiding

De toelichting bij de financiële verantwoording bestaat uit vier onderdelen, te weten: een algemeen gedeelte, een toelichting bij de afzonderlijke uitgaven- en ontvangstenartikelen, een toelichting bij de saldibalans en een toelichting bij de rekening van het agentschap. Met name het algemene deel en de toelichting bij de saldibalans zijn duidelijke en prettig leesbare stukken geworden. Deze onderdelen en ook de toelichting bij de rekening van het agentschap gaven geen aanleiding tot opmerkingen.

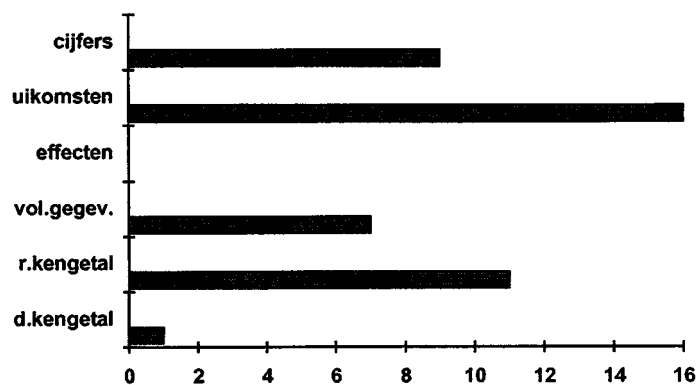
De toelichtingen bij de uitgavenartikelen zijn door de Rekenkamer op twee aspecten onderzocht. In de eerste plaats is nagegaan of de toelichtingen voldoen aan de eisen die in artikel 65 van de Comptabiliteitswet worden gesteld. Derhalve is nagegaan of een overzicht gegeven is van gerealiseerd beleid, activiteiten, prestaties en effecten en of een overzicht gegeven is van de uitkomsten (verplichtingen, ontvangsten en uitgaven) van de artikelonderdelen en andere cijfermatige gegevens die het inzicht in het gerealiseerd beleid kunnen vergroten. In de tweede plaats is een

onderzoek uitgevoerd naar het gebruik van kengetallen in de toelichtingen. Kengetallen kunnen worden gezien als een hulpmiddel dat het inzicht in de mate waarin voorgenomen beleid is gerealiseerd, kan vergroten.

4.2.2 Inhoud artikelsgewijze toelichtingen

Het schrijven van de artikelsgewijze toelichting is een zaak van de beleidsdirecties in overleg met enkele centrale directies. De kwaliteit van de verschillende toelichtingen wisselt sterk.

Figuur 1 geeft weer dat ter toelichting van gerealiseerd beleid en activiteiten vooral gebruik wordt gemaakt van ramingskengetallen. Volumegegevens (waaronder het noemen van prestaties) komen in mindere mate voor. Slechts één keer werd een doelmatigheidskengetal genomen. Geen enkele maal werd in de toelichtingen ingegaan op gerealiseerde effecten.



Figuur 1. Aantal toelichtingen dat ingaat op de financiële uitkomsten van beleid, andere cijfermatige gegevens en het aantal doelmatigheidskengetallen, ramingskengetallen, volumegegevens en de effecten van het beleid (n = 23)

De AD heeft ten aanzien van het gebruik van deze kengetallen opgemerkt dat de bronnen en uitgangspunten niet altijd systematisch zijn vastgelegd en dat er weinig uniformiteit is geweest in de gehanteerde kengetallen. Ook hebben de kengetallen nog geen vaste plaats in het beheersproces van de beleidsdirecties waardoor het opnemen van kengetallen in de financiële verantwoording een doel op zich lijkt te zijn geworden.

4.2.3 Verbetering en versnelling

Bij de totstandkoming van de financiële verantwoording heeft het departement zich gericht op de versnelling van de verantwoording. Daarnaast zijn er ten opzichte van de financiële verantwoording 1996 bij de artikelsgewijze toelichting enige verbeteringen tot stand gebracht. Zo zijn dit jaar kengetallen opgenomen bij het artikel over Jeugdbeleid en is er bij de meeste rekenplichtige diensten een ramingskengetal opgenomen. Ook het omgekeerde kwam echter voor; in 1996 waren er bij het uitgavenartikel Sportbeleid kengetallen opgenomen, in 1997 is dat niet meer gebeurd.

De Rekenkamer concludeert dat de artikelsgewijze toelichtingen vooral een omschrijving geven van de uitgevoerde activiteiten en de financiële uitkomsten. Er wordt onvoldoende ingegaan op de in het verslagjaar gerealiseerde prestaties en effecten en ook beleidsmatige aspecten zijn te

weinig aan de orde gekomen. Tevens constateerde de Rekenkamer dat de kwaliteit van de verschillende artikelsgewijze toelichtingen sterk wisselt. De Rekenkamer constateerde dat het werk van het departement aan verdere kwaliteitsverbetering van de artikelsgewijze toelichtingen goede voortgang boekt maar nog niet afgerond is. Ten opzichte van 1995 en 1996 zijn duidelijk verbeteringen tot stand gebracht.

Het departement gaf aan dat men volgens een stappenplan werkt naar een financiële verantwoording over 1999 met een toelichting die op alle aspecten toereikend moet zijn. Daarbij is er bewust voor gekozen om eerst het algemeen gedeelte van de toelichting een hogere prioriteit te geven waarna de kwaliteit van de artikelsgewijze toelichting in twee stappen verhoogd kan worden. Het ministerie wees er op dat eerst de artikelsgewijze toelichting in de (ontwerp)begroting verbeterd moet worden alvorens daar in de verantwoording middels realisatiegegevens op ingegaan kan worden. Verder is nog gerefereerd aan de activiteiten die op initiatief van de Commissie van de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer ontplooid worden door de Werkgroep Kwaliteit Financiële verantwoording. De resultaten van deze werkgroep zullen in belangrijke mate richtinggevend zijn voor de vorm en de inhoud van de artikelsgewijze toelichting. De Rekenkamer zal de resultaten van de uitvoering van het stappenplan en de genoemde ontwikkelingen met belangstelling volgen.

De toelichting bij de rekening 1997 van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voldoet aan de eisen, met uitzondering van de mate waarin door het ministerie in de artikelsgewijze toelichting ingegaan is op de gerealiseerde prestaties en effecten en ingegaan is op de beleidsmatige aspecten.

4.3 Saldibalans met toelichting

Jaarlijks beoordeelt de Rekenkamer een deel van de bedragen op de saldibalans. De bedragen die zij niet beoordeelt zijn samengesteld uit:

- de uitgaven en ontvangsten die de Rekenkamer al beoordeeld heeft bij het onderzoek van de rekeningen; deze zijn niet opnieuw beoordeeld bij het onderzoek van de saldibalans waar zij als post ontstaan;
- de bedragen die op tegenrekeningen staan; deze worden niet beoordeeld omdat ze geen inhoudelijke waarde hebben.

Van de overige bedragen onderzoekt de Rekenkamer of deze fouten of onzekerheden bevatten die haar tolerantiegrenzen overschrijden.

Overzicht 2 geeft het totaalbedrag van de saldibalans per 31 december 1997. Daarvan worden afgetrokken:

- het totaal van de niet-beoordeelde bedragen;
 - het totaal van de bedragen waarvoor met redelijke zekerheid is vastgesteld dat deze geen fouten of onzekerheden bevatten.
- Dit resulteert in een totaal van bedragen met fouten of onzekerheden die de tolerantiegrenzen overschrijden (belangrijke fouten en onzekerheden).

Overzicht 2. Bedragen van de saldibalans per 31 december 1997, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	31 773,1	31 773,1
Niet beoordeeld	17 866,9	14 286,3
Beoordeeld	13 906,2	17 486,8
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	13 906,2	17 486,8
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	0

¹ Het tussen haakjes geplaatste bedrag duidt op onzekerheden over de volledigheid van de verantwoorde bedragen.

De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen.

De Rekenkamer heeft apart aandacht besteed aan de in de toelichting bij de saldibalans opgenomen informatie over de afgerekende voorschotten en onderzocht of deze afrekeningen aan de eisen voldeden. In totaal is f 12 174,2 miljoen afgerekend. De Rekenkamer stelde vast dat deze afrekeningen aan de eisen voldeden.

4.4 Financiële verantwoording agentschap DCBG

Het Agentschap DCBG is een in 1996 ingesteld agentschap met een stelsel van baten en lasten. Over 1997 bedroeg het totaal van de baten f 25,3 miljoen. Het totaal van de lasten bedroeg f 24,9 miljoen. Het voordelig resultaat over 1997 bedroeg f 0,4 miljoen. De totale kapitaaluitgaven en -ontvangsten waren respectievelijk f 0,6 miljoen en f 0,4 miljoen. De totalen van de balans per 31 december 1997 bedroegen f 11,4 miljoen.

De rekening van baten en lasten en de balans bevatten geen belangrijke fouten en onzekerheden met uitzondering van de toerekening van baten en lasten aan het jaar waarop zij betrekking hebben. Dit wordt veroorzaakt door het ontbreken van een goed systeem voor de kostprijsberekening. De toelichtingen voldeden aan de eisen met uitzondering van het overzicht van de geraamde en gerealiseerde opbrengsten waarin de vergelijking tussen de planning en de realisatie niet goed mogelijk is. Dit komt doordat de bij de raming verwachte aanpassingen van de hoogte en structuur van de tarieven uiteindelijk niet of te laat zijn gerealiseerd. Daarnaast is aan het gebruik van kengetallen onvoldoende inhoud gegeven in de toelichting.

4.5 Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport waarin opgenomen de financiële verantwoording van het Agentschap Directie College ter Beoordeling van Geneesmiddelen voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten respectievelijk de baten, lasten, kapitaaluitgaven en -ontvangsten die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van het ministerie voldoet aan de eerste eis.

Aan de tweede eis wordt voldaan, met uitzondering van:

- een bedrag van f 5,1 miljoen aan onrechtmatige uitgaven;
- een bedrag van f 1 019,4 miljoen aan uitgaven waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen;
- een bedrag van f 14,7 miljoen aan ontvangsten waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de volledigheid kon verkrijgen.

De financiële verantwoording van het Agentschap Directie College ter Beoordeling van Geneesmiddelen voldoet aan eerstgenoemde eis, met uitzondering van

- de rekening van baten en lasten, omdat de baten en lasten nog niet toegerekend kunnen worden aan het jaar waarop ze betrekking hebben.

Aan de tweede eis voldoet de verantwoording wel.

BIJLAGE

Overzicht 1. Belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven 1997 (bedragen x 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
24.04	Jeugdbeleid	1 219,5	2,2	Onrechtmatig, onjuist, ontbreken wettelijke grondslag	2.4
			0,8	Onrechtmatig, onjuist, onverschuldigde betaling	2.4
			2,1	Onrechtmatig, onjuist, overige onrechtmatigheden	2.4
			991,2	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.2
			3,4	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.4
24.07	Sportbeleid	52,4	6,3	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.6
			7,3	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.2
24.09	Sociaal Beleid	251,7	11,2	Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.6
Totaal fouten/onzekerheden			1 024,5		

Overzicht 2. Belangrijke fouten en onzekerheden in de ontvangsten 1997 (bedragen x 1 miljoen)^{a)}

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden	reden	paragraaf
24.03	Jeugdbeleid	20,0	(14,7)	Onzekerheid over de volledigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.2
Totaal onvolledigheden			(14,7)		

^{a)} Het tussen haakjes geplaatste bedrag duidt op onzekerheden over de volledigheid van de verantwoorde bedragen.

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1997 VAN HET PROVINCIEFONDS

Inhoud

	Samenvatting	298
1	Inleiding	298
2	Financieel beheer	298
2.1	Accountantscontrole	298
2.2	Administratieve organisatie	298
2.3	Versnelling van de verantwoordingsprocedure	299
3	Bezwaaronderzoek	299
4	Financiële verantwoording	299
4.1	Rekening	299
4.2	Toelichting bij de rekening	299
4.3	Saldibalans met toelichting	300
4.4	Oordeel over de financiële verantwoording	300

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording 1997 van het Provinciefonds. In de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten trof zij geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

1 INLEIDING

Het Provinciefonds wordt beheerd door de ministers van Binnenlandse Zaken en van Financiën. De eerstverantwoordelijke voor het beleid is de minister van Binnenlandse Zaken. De administratie en de departementale accountantscontrole van het Provinciefonds vallen eveneens onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken. Het fonds ressorteert onder het Directoraat-Generaal Openbaar Bestuur (DGOB).

De uitgaven van het fonds betreffen voor het overgrote deel de algemene uitkering aan de provincies. De uitkering wordt vastgesteld op basis van de verdeelmaatstaven, zoals bepaald in de Provinciewet. De ontvangsten van het fonds bestaan uit een percentage van de opbrengsten van alle belastingmiddelen, met uitzondering van de Motorrijtuigenbelasting. Op basis van ramingen worden voorschotten aan provincies verstrekt. De definitieve afrekening vindt plaats nadat de totale opbrengst van de belastingmiddelen is vastgesteld. Het batig saldo 1997 bedraagt f 169,7 miljoen.

De uitgaven van het Provinciefonds worden bij begrotingswet vastgesteld. In 1997 is door het Provinciefonds voor in totaal ruim f 1,6 miljard aan de provincies uitgekeerd.

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Accountantscontrole

De accountantsdienst (AD) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft een goedkeurende verklaring afgegeven bij de financiële verantwoording 1997 van het Provinciefonds.

De Rekenkamer stelde vast dat de accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

2.2 Administratieve organisatie

Sinds 1 januari 1989 is bij het DGOB binnen het kader van de bestaande wet- en regelgeving zelfbeheer ingevoerd. In dit kader zijn een aantal werkzaamheden toebedeeld aan de Financieel-Economische Afdeling (FEA) van het DGOB. De FEA verifieert de betalingen, muteert de bestanden met betrekking tot de begrotingsadministratie en accordeert de betaaladvieslijst. De directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) verricht de daadwerkelijke betalingen en voert de financiële administratie, zoals bedoeld in artikel 21 van de Comptabiliteitswet.

In 1994 zijn ten aanzien van de administratieve organisatie door het DGOB de begrotingsuitvoeringsprocessen inzake het Provinciefonds beschreven.

Met ingang van 1997 is in overleg met onder andere het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten besloten tot de vorming van een behoedzaamheidsreserve binnen het Provinciefonds. Immers, als zich

binnen de bestaande normeringsmethodiek onderuitputting op de rijksbegroting voordoet, kan blijken dat de bevoorschotting voor het lopende begrotingsjaar te hoog is geweest ten opzichte van het feitelijke nagecalculeerde accres van het begrotingsjaar. De behoedzaamheidsreserve komt binnen het lopende begrotingsjaar niet tot uitkering, maar wordt na afloop van het begrotingsjaar verrekend met de uitkomsten van de nacalculatie. Hiermee wordt vooraf rekening gehouden met het mogelijk effect van de terugwerkende kracht van de nacalculatie. Conform de afspraken zal vooraf f 40,0 miljoen worden gereserveerd. Het Rijk draagt in 1997 eenmalig f 20,0 miljoen bij in de vorming van deze reserve. De middelen van het Provinciefonds bestaan uit een jaarlijks bij de wet vast te stellen percentage van de opbrengst van een aantal belastingen. Dit percentage bedroeg in 1997 0,970 (1996: 1,252). Omtrent de juistheid en de volledigheid van de aan het fonds afgedragen middelen is over 1997 door de departementale accountantsdienst van het Ministerie van Financiën een goedkeurende verklaring afgegeven.

2.3 Versnelling van de verantwoordingsprocedure

In het kader van de versnelling van de verantwoordingsprocedure 1997 is afgesproken dat het ministerie de financiële verantwoording 1997 uiterlijk op 10 april 1998 aanbiedt aan de minister van Financiën en de Rekenkamer. De versnelling van de verantwoordingsprocedure is conform de afspraak gerealiseerd.

3 BEZWAARONDERZOEK

De Rekenkamer heeft in het rechtmatigheidsonderzoek 1997 bij het Provinciefonds geen bezwaaronderzoek uitgevoerd.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1997 van het Provinciefonds is samengesteld. Daarvan is afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Overzicht 1. Bedragen van de rekening 1997, Provinciefonds (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	1 659,9	1 619,9	1 584,7
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	1 659,9	1 619,9	1 584,7
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	0	0

In verband met de invoering van de behoedzaamheidsreserve bedraagt de realisatie van de totale verplichtingen over 1997 f 40,0 miljoen meer dan het bedrag van de gerealiseerde uitgaven over 1997 (zie paragraaf 2.2).

4.2 Toelichting bij de rekening

De toelichting bij de rekening 1997 van het Provinciefonds voldoet aan de eisen.

4.3 Saldibalans met toelichting

Jaarlijks beoordeelt de Rekenkamer een deel van de bedragen op de saldibalans. De bedragen die zij niet beoordeelt zijn samengesteld uit:

- de uitgaven en ontvangsten die de Rekenkamer al beoordeeld heeft bij het onderzoek van de rekeningen; deze zijn niet opnieuw beoordeeld bij het onderzoek van de saldibalans waar zij als post opstaan;
- de bedragen die op tegenrekeningen staan; deze worden niet beoordeeld omdat ze geen inhoudelijke waarde hebben.

Van de overige bedragen onderzoekt de Rekenkamer of deze fouten of onzekerheden bevatten die haar tolerantiegrenzen overschrijden.

Overzicht 2 geeft het totaalbedrag van de saldibalans per 31 december 1997. Daarvan worden afgetrokken:

- het totaal van de niet-beoordeelde bedragen;
- het totaal van de bedragen waarvoor met redelijke zekerheid is vastgesteld dat deze geen fouten of onzekerheden bevatten.

Dit resulteert in een totaal van bedragen met fouten of onzekerheden die de tolerantiegrenzen overschrijden (belangrijke fouten en onzekerheden). Bij «onvolledigheden» wordt een bedrag (som van) opgenomen hetgeen betrekking heeft op onzekerheid van de volledigheid van de verantwoorde bedragen.

Overzicht 2. Bedragen van de saldibalans per 31 december 1997, Provinciefonds (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	1 829,6	1 829,6
Niet beoordeeld	1 659,9	1 789,6
Beoordeeld	169,7	40,0
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	169,7	40,0
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	0

De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen.

4.4 Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording van het Provinciefonds voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van het Provinciefonds voldoet aan de genoemde eisen.

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1997 VAN HET LANDBOUW-EGALISATIEFONDS

Inhoud

	Samenvatting	302
1	Inleiding	302
2	Financieel beheer	303
2.1	Accountantscontrole	303
2.2	Administratieve organisatie	304
2.2.1	Betaalorganen	304
2.2.2	Controle derdengegevens door de Algemene Inspectiedienst	305
2.2.3	Controlememoranda	306
2.3	Automatisering	306
2.4	Versnelling van de verantwoordingsprocedure	307
2.5	Conclusies	307
3	Bezwaaronderzoek	307
4	Financiële verantwoording	308
4.1	Rekening	308
4.2	Toelichting bij de rekening	308
4.3	Saldibalans met toelichting	308
4.4	Oordeel over de financiële verantwoording	309
	Bijlage	310

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording 1997 van het Landbouw-Egalisatiefonds. Tevens zijn de financiële verantwoordingen over het EOGFL-boekjaar 1997 van negen van de tien betaalorganen voorzien van een accountantsverklaring. Bij het Productschap Vis heeft de AD een verklaring van oordeelonthouding afgegeven wegens onzekerheid over de rechtmatigheid van een – overigens relatief gering – bedrag van f 125 000.

Het financieel beheer bij het LEF en de betaalorganen was over het algemeen op orde. De invoering van het kwaliteitsborgingssysteem van de Algemene Inspectiedienst heeft in 1997 vertraging opgelopen. De Rekenkamer betreurt dit, maar kan zich indenken dat de reguliere bedrijfsvoering te lijden heeft gehad onder de bestrijding van de varkenspest. Zij dringt aan op voortvarendheid bij de invoering van het kwaliteitsborgingssysteem en zal deze in het kader van het rechtmatigheidsonderzoek 1998 beoordelen. Voorts vraagt de Rekenkamer aandacht voor het volgende:

- voortgang in de opstelling van controlememoranda; hierbij is geringe voortgang geboekt in 1997;
- inlopen van de achterstand die is ontstaan bij de uitvoering van administratieve nacontroles bij ondernemingen die restituties hebben ontvangen;
- onderhoud aan de geautomatiseerde systemen van betaalorganen, met name bij het Hoofdproductschap Akkerbouw.

1 INLEIDING

De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) beheert op grond van artikel 2 van de Landbouwwet het Landbouw-Egalisatiefonds (LEF). Dit fonds bestaat uit twee afdelingen. Afdeling A (LEF-A) is een apart hoofdstuk van de Rijksbegroting, waarvan het saldo wordt verrekend met hoofdstuk XIV van de Rijksbegroting. In LEF-A worden verplichtingen, uitgaven en ontvangsten verantwoord die samenhangen met de uitvoering van het (Europese) gemeenschappelijke landbouwbeleid en die ten laste van Nederland komen. In afdeling B (LEF-B), die posten buiten begrotingsverband omvat, worden ontvangsten en uitgaven verantwoord die Nederland uiteindelijk ten bate, dan wel ten laste van de Europese Unie moet of wil brengen. Hierbij gaat het om zogenoemde Eigen Middelen (ondermeer heffingen in het verkeer met niet-lidstaten) en diverse landbouwsubsidies.

Hoewel het LEF twee afdelingen kent, is er sprake van één geïntegreerde administratie en één saldibalans, waarop zowel posten uit het LEF-A als het LEF-B voorkomen.

De regelingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid worden in medebewind met de minister van LNV uitgevoerd door zogenoemde betaalorganen. Hiertoe ontvangen ze voorschotten uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (EOGFL-garantie). Om zich over de besteding te verantwoorden, dienen alle betaalorganen van een lidstaat een jaardeclaratie in ter goedkeuring door de Europese Commissie (Commissie). Na goedkeuring door de Commissie volgt de eindafrekening. Indien de Commissie (onderdelen van) de Nederlandse declaraties afkeurt moet het bedrag dat hiermee gemoeid is (de korting) ten laste van het LEF-A worden gebracht. Uiteindelijk komt deze daarmee ten laste van de Rijksbegroting.

Het EOGFL-boekjaar 1997 en de declaraties van de betaalorganen die hierop betrekking hebben lopen van 16 oktober 1996 tot en met 15 oktober 1997. Dit betekent dat de uitgaven en ontvangsten zoals deze in de financiële verantwoording 1997 van het LEF-B zijn verantwoord de EOGFL-boekjaren 1997 en 1998 betreffen.

De Accountantsdienst (AD) van het Ministerie van LNV is belast met de controle van de financiële verantwoording van zowel het LEF-A als het LEF-B.

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1997 bij het LEF. Het rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is gewijd aan het financieel beheer bij het LEF. Hoofdstuk 3 is gereserveerd voor bezwaaronderzoek, maar dit heeft bij het LEF niet plaatsgevonden over 1997. In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording over 1997.

In het Algemeen Gedeelte van deze bundel rapporteert de Rekenkamer over de aanpak van de millenniumproblematiek, de voorbereiding van de invoering van de Euro, het integriteitsbeleid en over het vervolgonderzoek Informatievoorziening en kengetallen.

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Accountantscontrole

De AD heeft een goedkeurende verklaring met een onverplicht toelichtende paragraaf bij de financiële verantwoording 1997 van het LEF afgegeven. De toelichtende paragraaf betreft de tekortkomingen in het stelsel van kwaliteitsborging van de Algemene Inspectiedienst (AID) bij de uitvoering van zijn werkzaamheden (zie ook paragraaf 2.2.2). Daarnaast benadrukte de AD in de toelichtende paragraaf de onduidelijkheden over de mate waarin de Europese Commissie eigen aanvullende controles (zogenoeten conformiteitsaudits) uitvoert en de wijze waarop de Commissie de uitkomsten ervan interpreteert en evalueert.

Naast de financiële verantwoording 1997 van het LEF heeft de AD ook de hieraan ten grondslag liggende financiële verantwoordingen en declaraties van de betaalorganen over het EOGFL-boekjaar 1997 gecertificeerd (zie ook paragraaf 2.2.1).

De Rekenkamer is van mening dat de AD-controles van de financiële verantwoordingen over het EOGFL-boekjaar 1997 van de betaalorganen en de financiële verantwoording 1997 van het LEF voldoende basis boden voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1997. Ook constateerde zij dat de AD de naleving van Europese aanbestedingsregels in de controle heeft betrokken. De oordelen van de Rekenkamer zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van AD-rapportages.

Een punt van aandacht vormen de controles van de geautomatiseerde gegevensverwerking. Uit het certificeringsrapport over het EOGFL-boekjaar 1997 van de Dienst Landelijke Service bij Regelingen (LASER) bleek dat de AD zijn laatste controles van de geautomatiseerde gegevensverwerking (de zogeheten EDP-audits) in 1994 had uitgevoerd. Voor de AD gold als afweging voor de inzet van deskundigheid dat in de eerste plaats een intensieve ondersteuning diende te worden geleverd bij de ontwikkeling van nieuwe geautomatiseerde systemen. De Rekenkamer toont begrip voor deze afweging, maar wijst op de aandacht die oudere systemen nodig hebben (zie ook paragraaf 2.3).

2.2 Administratieve organisatie

2.2.1 Betaalorganen

Met de implementatie van EG-verordening 1663/95 (de zogeheten Belle-verordening) beoogde de Europese Commissie, door middel van erkenning vooraf en controles achteraf van betaalorganen, te bewerkstelligen dat deze organen zelf voldoende garanties kunnen bieden voor de betrouwbaarheid van de bij hen ingediende declaraties.

Een betaalorgaan wordt erkend als de opzet van de administratieve organisatie voldoende waarborgen biedt om regelingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid naar behoren uit te voeren. Met de erkenning is de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) van het ministerie van LNV belast. Per 15 oktober 1997 heeft deze directie overeenkomstig de Belle-verordening bij alle tien betaalorganen de bestaande erkenning gecontinueerd.

Na erkenning dient ingevolge EG-verordening 729/90 (later gewijzigd door EG-verordening 1663/95) de jaarlijkse declaratie van ieder erkend betaalorgaan te worden gecertificeerd. Als certificerende instantie wees de minister van LNV zijn AD aan. De certificeringsaudits geven inzicht in de werking van de administratieve organisatie in het desbetreffende EOGFL-boekjaar en hiermee ook in de kwaliteit van uitvoering van bedoelde regelingen. Onder de administratieve organisatie werd ook het beleid gericht op het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik (MenO-beleid) begrepen. De AD bracht voor de tien betaalorganen een certificeringsrapport uit over het EOGFL-boekjaar 1997. Bij negen van de tien betaalorganen bevatten deze rapporten een goedkeurende accountantsverklaring. In één geval, het Productschap Vis, is bij de declaratie een verklaring met oordeelonthouding afgegeven.

De volgende tien erkende betaalorganen hebben in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid een gecertificeerde declaratie bij de Europese Commissie ingediend.

Tabel 1: overzicht betaalorganen en hun declaraties

Betaalorgaan	Jaar declaratie EOGFL-dienstjaar 1997 (x f 1 mln)
Productschap voor Zuivel (PZ)	1 142,5
Dienst Landelijke Service bij Regelingen (LASER)	1 400,5
Hoofdproductschap Akkerbouw (HPA)	857,5
De (twee) productschappen voor Vee, Vlees en Eieren (PVVE)	455,4
Productschap Tuinbouw (PT, voorheen het Productschap voor Groente en Fruit)	13,2
Dienst Landelijk Gebied (DLG)	10,7
Stichting STOAS	3,6
Productschap Vis (PVis)	0,3
Productschap voor Margarine, Vetten en Oliën (MVO)	0,1
Afrekening Europese Commissie over 1993 en 1996	- 14,3
Totaal	3 869,5

Uit de tabel blijkt dat de Europese Commissie in 1997 de declaraties over de EOGFL-boekjaren 1993 en 1996 definitief heeft afgewikkeld. De omvang van deze declaraties over deze jaren bedroeg circa f 8,3 miljard. De afrekening van de ingediende declaraties heeft geleid tot een korting van circa f 14 miljoen (circa 0,2%). Deze is verantwoord in de rekening van het LEF-A. De afwikkeling van de declaraties over de EOGFL-dienstjaren 1994 en 1995 bevindt zich in een vergevorderd stadium.

Over het EOGFL-boekjaar 1997 hebben de controlediensten van de Europese Commissie de ingediende declaraties goedgekeurd en hierbij geen kortingen voorgesteld aan de Commissie. Bij het Productschap Vis heeft zij een conformiteitsaudit aangekondigd naar de uitvoering van de Interventieregeling voor vis. De onzekerheden die aan deze uitvoering kleefden waren voor de AD reden om bij de declaratie van het Productschap Vis een verklaring van oordeelonthouding af te geven. Met deze onzekerheid is overigens een, relatief gezien, zeer gering financieel belang gemoeid (circa f 125 000).

Het totaal van declaraties over het EOGFL-boekjaar 1996 bedroeg circa f 3,3 miljard; over het EOGFL-boekjaar 1997 bedroeg het totaal circa f 3,9 miljard. De stijging wordt voornamelijk veroorzaakt door de uitgaven in het kader van de Opkoopregeling Varkens en Biggen die door LASER werden gedeclareerd. Met deze opkoopregeling werd beoogd varkenshouders die als gevolg van de varkenspest werden geconfronteerd met welzijnsproblemen bij hun varkens en biggen, financieel schadeloos te stellen voor het ruimen van de stallen. Deze uitgaven worden voor 70% gefinancierd door de EOGFL-garantie. LASER moest, evenals de andere betaalorganen, zijn declaratie uiterlijk 7 februari 1998 indienen. Het bleek toen nog niet mogelijk een sluitend verband te leggen tussen het aantal opgekochte varkens en de uiteindelijk vernietigde en/of opgeslagen hoeveelheden varkensvlees. Op grond van een door LASER zelf geïnitieerde herstelactie heeft de AD op 5 maart 1998 een goedkeurende verklaring bij de door LASER ingediende declaratie afgegeven.

De bestrijding van de varkenspest kende, naast de opkoopregeling ook een tweede traject. Bij dit traject (van veterinaire aard) werden kosten gemaakt die verband hielden met het ruimen van besmette en verdachte bedrijven. Het door de Europese Unie te financieren deel van deze kosten komt niet ten laste van het EOGFL, maar komt ten laste van het veterinaire budget van de Unie. De kosten zijn derhalve niet zichtbaar in de financiële verantwoording van het LEF. Voor de opmerkingen van de Rekenkamer over het veterinaire traject wordt verwezen naar het Rapport bij de financiële verantwoording 1997 van het Ministerie van LNV.

2.2.2 Controle derdengegevens door de Algemene Inspectiedienst

In haar rapport bij de financiële verantwoording 1996 stelde de Rekenkamer vast dat het communautair beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) door de AID nog niet optimaal was uitgevoerd en verantwoord. De dossiervorming was gebrekkig, de teamleiders toetsten de dossiers van de controlemedewerkers slechts incidenteel en er waren achterstanden in het opstellen van controleprogramma's op bedrijfsniveau. De AID beoogde met een kwaliteitsborgingssysteem dergelijke gebreken in de bedrijfsvoering te voorkomen. De Rekenkamer was van mening dat dit systeem zou moeten zijn ingevoerd vóór het einde van het EOGFL-boekjaar 1997 (vóór 16 oktober 1997).

De Rekenkamer stelde evenwel vast dat het kwaliteitsborgingssysteem niet vóór 16 oktober 1997 is ingevoerd, mede door de inzet van extra capaciteit voor de bestrijding van de varkenspest. Door middel van inhuur van externe accountants wil de AID de invoering van dit systeem versnellen. Hun inzet zal met name gericht zijn op het opstellen van controleprogramma's op bedrijfsniveau, het ontwerpen van de inrichting van controledossiers en de standaardisatie van de interne en externe controlerapportages. De AID verwacht dat uiterlijk 1 maart 1999 deze werkzaamheden zullen zijn afgerond.

De Rekenkamer betreurt het dat de invoering van het kwaliteitsborgings-systeem vertraging heeft opgelopen, maar kan zich indenken dat de reguliere bedrijfsvoering te lijden heeft gehad onder de bestrijding van de varkenspest. Zij dringt aan op voortvarendheid bij de invoering en zal deze in het kader van haar rechtmatigheidsonderzoek 1998 beoordelen. De Rekenkamer concludeerde overigens dat de tekortkomingen bij de AID niet hebben geleid tot onzekerheden over de rechtmatigheid van de verantwoorde uitgaven. Er is geen sprake geweest van onjuiste uitvoering en rapportage en het communautair voorgeschreven en afgesproken aantal inspecties is gerealiseerd.

Wel bestaat een achterstand bij de uitvoering van administratieve nacontroles. Deze controles zijn een aanvulling op de fysieke controles op hoeveelheden en aard van producten, en worden uitgevoerd bij ondernemingen die restituties hebben ontvangen uit het EOGFL-garantiefonds. Met ingang van 1 januari 1998 is de AID met deze controles belast; daarvoor was de Controle Coördinatiegroep verantwoordelijk voor de aansturing van dit onderdeel van het M&O-beleid. De Rekenkamer stelde vast dat over de controleperiode 1996/1997 uit te voeren inspecties voor een aanzienlijk deel (20%) nog in behandeling zijn en dat 20 controles zijn doorgeschoven naar het nieuwe controlejaar. Hierdoor wordt de druk op het tijdig afronden van de voor het controlejaar 1997/1998 geplande controles nog extra verhoogd. De Rekenkamer onderschrijft het advies van de AD om erop toe te zien dat het management van de AID het inlopen van de thans bestaande achterstanden bewaakt.

2.2.3 Controlememoranda

In haar rapport bij de financiële verantwoording 1996 stelde de Rekenkamer vast dat de betaalorganen niet voortvarend te werk zijn gegaan bij het opstellen van controlememoranda. Een controlememorandum wordt voor elke regeling opgesteld. Met behulp van dergelijke memoranda kunnen risico's op het gebied van misbruik en oneigenlijk gebruik worden geëxpliciteerd waardoor het controle-instrumentarium beter kan worden ingezet. Ter onderbouwing van deze risicobeschrijving moet voor elke regeling het gehele wettelijke kader inclusief de jurisprudentie worden vermeld. Zodoende is ook een juiste implementatie van communautaire regelgeving gewaarborgd.

De Rekenkamer meende dat ook in 1997 geringe voortgang is geboekt bij het opstellen van de controlememoranda. Ultimo februari 1997 waren slechts voor drie van de 49 regelingen controlememoranda opgesteld. Ultimo maart 1998 waren van de in totaal 64 op te stellen memoranda er 30 goedgekeurd of bevonden deze zich in de goedkeuringsfase. De Rekenkamer zal in het rechtmatigheidsonderzoek 1998 een vervolgonderzoek uitvoeren naar de voortgang.

2.3 Automatisering

Bij alle betaalorganen is sprake van geautomatiseerde gegevensverwerking. In de gegevensverwerking van de grootste vier betaalorganen zijn de volgende gebreken geconstateerd.

- Bij het Productschap voor Zuivel en de Productschappen voor Vee, Vlees en Eieren ontbraken controletechnische functiescheidingen waardoor een risico bestond dat ongeautoriseerde wijzigingen in de programmatuur konden worden aangebracht. De AD heeft dergelijke wijzigingen overigens niet vastgesteld bij de uitvoering van zijn controle over 1997.
- Bij het Hoofdproductschap Akkerbouw (HPA) zijn de programma-

beschrijvingen in veel gevallen niet meer actueel. Gevoegd bij de ouderdom van de programmatuur en het teruglopen van de beschikbare kennis hierover bij het externe rekencentrum van HPA leidde dit ertoe dat het onderhoud van deze programmatuur veelal niet in het gewenste tempo kan worden uitgevoerd. Door tijdgebrek worden ook testverslagen niet tijdig opgesteld wat ten koste kan gaan van het beheer van de desbetreffende programmatuur.

- Bij LASER werd de blijvende integriteit van de in twee systemen opgenomen kritische databestanden, zoals bank- en girorekeningnummers van relaties, niet bewaakt met controletotalen. De uitkomsten van de AD-controle over 1997 brachten overigens geen ongeautoriseerde inbreuken op deze data aan het licht.

Volgens het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) behoren geen van de betaalorganen, LASER en de DLG uitgezonderd, tot de rijksdienst. Voor opmerkingen over de toepassing van het VIR bij het Ministerie van LNV, waaronder LASER en de DLG ressorteren, wordt verwezen naar het Rapport bij de financiële verantwoording 1997 van dit ministerie.

2.4 Versnelling verantwoordingsprocedure

In het kader van de versnelling van de verantwoordingsprocedure 1997 is afgesproken dat het ministerie de financiële verantwoording uiterlijk 23 april zou aanbieden aan Financiën en de Rekenkamer. De versnelling van de verantwoordingsprocedure is conform de afspraak gerealiseerd.

2.5 Conclusies

Op grond van haar onderzoek naar het financieel beheer heeft de Rekenkamer een aantal tekortkomingen geconstateerd in de administratieve organisatie en op het gebied van de automatisering. De volgende punten behoeven volgens de Rekenkamer aandacht:

- Voortvarendheid bij de invoering van het kwaliteitsborgingssysteem van de Algemene Inspectiedienst. Deze liep in 1997 vertraging op, mede vanwege de bestrijding van de varkenspest;
- inlopen van de achterstand die is ontstaan bij de uitvoering van administratieve nacontroles bij ondernemingen die restituties hebben ontvangen door de AID;
- het opstellen van controlememoranda; in 1997 was, evenals in 1996, hierbij geringe voortgang geboekt;
- Het onderhoud aan de geautomatiseerde systemen van betaalorganen, met name bij het Hoofdproductschap Akkerbouw.

Daarnaast is de Rekenkamer positief over het volgende:

- Bij negen van de tien betaalorganen bracht de AD een goedkeurende accountantsverklaring uit bij de declaratie over het EOGFL-boekjaar 1997. Er was slechts onzekerheid over de declaratie van het Productschap Vis; hiermee is overigens, relatief gezien, een zeer gering financieel belang gemoeid;
- De controlediensten van de Europese Commissie stelden over het EOGFL-boekjaar 1997 geen kortingen voor aan de Commissie.

3 BEZWAARONDERZOEK

Inzake het LEF zijn dit jaar geen bezwaaronderzoeken uitgevoerd.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1997 van het LEF-A is samengesteld. Daarvan is afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Overzicht 1. Bedragen van de rekening 1997, LEF-A (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	79,9	79,9	79,9
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	79,9	79,9	79,9
Belangrijke fouten/ onzekerheden	0	0	0

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 5,1 miljoen respectievelijk f 5,1 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

4.2 Toelichting bij de rekening

De Rekenkamer is van oordeel dat de toelichting bij de rekening 1997 van het LEF-A voldoet aan de eisen.

4.3 Saldibalans met toelichting

Jaarlijks beoordeelt de Rekenkamer een deel van de bedragen op de saldibalans. De bedragen die zij niet beoordeelt zijn samengesteld uit:

- de uitgaven en ontvangsten die de Rekenkamer al beoordeeld heeft bij het onderzoek van de rekeningen; deze zijn niet opnieuw beoordeeld bij het onderzoek van de saldibalans waar zij als post ontstaan;
- de bedragen die op tegenrekeningen staan; deze worden niet beoordeeld omdat ze geen inhoudelijke waarde hebben.

Van de overige bedragen onderzoekt de Rekenkamer of deze fouten of onzekerheden bevatten die haar tolerantiegrenzen overschrijden.

Overzicht 2 geeft het totaalbedrag van de saldibalans per 31 december 1997. Daarvan worden afgetrokken:

- het totaal van de niet-beoordeelde bedragen;
- het totaal van de bedragen waarvoor met redelijke zekerheid is vastgesteld dat deze geen fouten of onzekerheden bevatten.

Dit resulteert in een totaal van bedragen met fouten of onzekerheden die de tolerantiegrenzen overschrijden (belangrijke fouten en onzekerheden).

Overzicht 2. Bedragen van de saldibalans per 31 december 1997, LEF (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	2 831,7	2 831,7
Niet beoordeeld	202,2	1 591,8
Beoordeeld	2 629,5	1 239,9
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	2 629,5	1 239,1
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	0,8

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de bijlage.

De Rekenkamer heeft geen zekerheid over de juiste weergave van de extra-comptabele schulden van het LEF voor een bedrag van f 0,8 miljoen vanwege tekortkomingen in de administratieve organisatie.

De Rekenkamer is van oordeel dat de toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen, met uitzondering van de toelichting bij de balanspost Voorschotten. Deze geeft geen inzicht in de ouderdom van de verleende voorschotten. Ook het verloop ervan in 1997 is niet vermeld, dus ook niet het bedrag aan afgerekende voorschotten.

4.4 Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording van het LEF voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van het ministerie voldoet aan de eerste eis, met uitzondering van:

- een bedrag van f 0,8 miljoen in de saldibalans waarvan de juiste weergave onzeker was;
- de toelichting bij de saldibalans waarvan ten aanzien van de voorschotten noch de ouderdom noch het verloop is weergegeven.

De verantwoording voldoet eveneens aan de tweede eis.

BIJLAGE**Tabellen behorende bij Saldibalans en toelichting****Overzicht 1. Belangrijke fouten en onzekerheden in de saldibalans 1997 (bedragen x 1 miljoen)**

postnr.	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden		reden	paragraaf
			debet	credit		
9b	Extra-comptabele schulden afd. B	7,6		0,8	onzekerheid over de deugdelijke weergave, tekortkomingen in de administratieve organisatie	4.1
Totaal fouten en onzekerheden				0,8		

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1997 VAN HET GEMEENTEFONDS

Inhoud

	Samenvatting	312
1	Inleiding	312
2	Financieel beheer	313
2.1	Accountantscontrole	313
2.2	Automatisering en Administratieve organisatie	313
2.3	Versnelling van de verantwoordingsprocedure	313
3	Bezwaaronderzoek	313
4	Financiële verantwoording	313
4.1	Rekening	313
4.2	Toelichting bij de rekening	314
4.3	Saldibalans met toelichting	314
4.4	Oordeel over de financiële verantwoording	315

SAMENVATTING

De Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording 1997 van het Gemeentefonds. In de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten trof zij geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

De nieuwe Financiële-verhoudingswet, die op 1 januari 1997 van kracht werd, leidde tot aanzienlijke veranderingen in het beheer van het fonds. Voor de uitvoering van die wet is een nieuw geautomatiseerd systeem in gebruik genomen. Dit systeem voldoet niet geheel aan de vereisten van het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR). De aanpassing van de administratieve organisatie aan dit systeem is nog niet gereed.

1 INLEIDING

De uitgaven van het Gemeentefonds betreffen voor het overgrote deel de algemene uitkering aan de gemeenten en bedroegen in 1997 ruim f 21,6 miljard. Het Gemeentefonds wordt beheerd door de ministers van Binnenlandse Zaken en Financiën. De minister van Binnenlandse Zaken is eerstverantwoordelijke voor het fonds. De administratie van het fonds wordt gevoerd door de directie Financiën Publiekrechtelijke Lichamen (Fipuli) van het Ministerie van Financiën en de controle geschiedt door de accountantsdienst van dat ministerie.

Op 1 januari 1997 is de nieuwe Financiële-verhoudingswet van kracht geworden. Omvang en verdeling van het Gemeentefonds worden bepaald door een nieuwe normeringsmethodiek en nieuwe verdeelmaatstaven. Bij begrotingswet wordt een bedrag aan middelen van het Rijk afgezonderd voor het fonds; de afgezonderde middelen zijn over ieder jaar gelijk aan de uitgaven. Om er voor te kunnen zorgen dat het nieuwe stelsel goed blijft aansluiten op ontwikkelingen in takenpakketten en kostenstructuren van gemeenten zijn er voorzieningen getroffen voor «periodiek onderhoud».

Mede vanwege de invoering van de nieuwe Financiële-verhoudingswet is het financieel informatiesysteem Gemeentefonds van het Ministerie van Financiën geheel vernieuwd. De uitkeringen uit het Gemeentefonds worden nu volledig met behulp van enkele geautomatiseerde systemen berekend. Wijzigingen in het verdeelstelsel van de algemene uitkering of nieuwe uitkeringen kunnen met het nieuwe systeem in eigen beheer worden doorgevoerd.

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1997 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Gemeentefonds.

Het rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is gewijd aan het financieel beheer. Hoofdstuk 3 is gereserveerd voor bezwaaronderzoek. Dit heeft bij het Gemeentefonds echter niet plaatsgevonden. In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording over 1997.

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Accountantscontrole

De accountantsdienst van het Ministerie van Financiën (AD) heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording van het Gemeentefonds over het jaar 1997 afgegeven.

De Rekenkamer stelde vast dat de controle door de AD voldoende basis bood voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1997. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

2.2 Automatisering en Administratieve organisatie

Door het van kracht worden van de nieuwe Financiële-verhoudingswet is per 1 januari 1997 een nieuw geautomatiseerd systeem, genaamd GEF.97, in gebruik genomen.

In het programma van eisen is gesteld dat het GEF.97 millennium-proof moet zijn; testen door de gebruikers toonden aan dat het systeem aan deze eisen voldoet.

Ingevolge het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR) is een afhankelijkheids-en kwetsbaarheidsanalyse voor het informatiesysteem GEF.97 opgesteld. Deze analyse had betrekking op het functionele ontwerp en belicht de componenten mensen, gegevens en diensten; de componenten apparatuur, programmatuur en organisatie werden daar niet bij betrokken.

De analyse bracht ondermeer aan het licht dat inzicht ontbreekt in de samenhang van de getroffen beveiligingsmaatregelen en de mate waarin de vereiste beschikbaarheid, integriteit en exclusiviteit van het bedrijfsproces wordt gewaarborgd.

Op basis van een voor 1998 geplande EDP-audit zou dit inzicht verkregen moeten worden danwel aanvullende maatregelen getroffen moeten worden.

De invoering van het GEF.97 maakte een actualisering van de beschrijving van de administratieve organisatie noodzakelijk; naar verwachting zal deze beschrijving in het najaar 1998 voltooid zijn.

2.3 Versnelling van de verantwoordingsprocedure

Van versnelling van de verantwoordingsprocedure over het jaar 1997 is nog geen sprake; het Gemeentefonds behoort tot de staartgroep.

3 BEZWAARONDERZOEK

Bij het Gemeentefonds is dit jaar geen bezwaaronderzoek uitgevoerd.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1997 van het Gemeentefonds is samengesteld. Daarvan is afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen

overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Overzicht 1. Bedragen van de rekening 1997, Gemeentefonds (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	21 157,5	21 664,3	19 734,2
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	21 157,5	21 664,3	19 734,2
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	0	0

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f 0,9 miljoen respectievelijk f 0,2 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaat met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

4.2 Toelichting bij de rekening

De toelichting bij de rekening 1997 van het Gemeentefonds voldoet aan de eisen.

4.3 Saldibalans met toelichting

Jaarlijks beoordeelt de Rekenkamer een deel van de bedragen op de saldibalans. De bedragen die zij niet beoordeelt zijn samengesteld uit:

- de uitgaven en ontvangsten die de Rekenkamer al beoordeeld heeft bij het onderzoek van de rekeningen; deze zijn niet opnieuw beoordeeld bij het onderzoek van de saldibalans waar zij als post ontstaan;
- de bedragen die op tegenrekeningen staan; deze worden niet beoordeeld omdat ze geen inhoudelijke waarde hebben.

Van de overige bedragen onderzoekt de Rekenkamer of deze fouten of onzekerheden bevatten die haar tolerantiegrenzen overschrijden.

Overzicht 2 geeft het totaalbedrag van de saldibalans per 31 december 1997. Daarvan worden afgetrokken:

- het totaal van de niet-beoordeelde bedragen;
 - het totaal van de bedragen waarvoor met redelijke zekerheid is vastgesteld dat deze geen fouten of onzekerheden bevatten.
- Dit resulteert in een totaal van bedragen met fouten of onzekerheden die de tolerantiegrenzen overschrijden (belangrijke fouten en onzekerheden).

Overzicht 2. Bedragen van de saldibalans per 31 december 1997, Gemeentefonds (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	82 749,2	82 749,2
Niet beoordeeld	42 443,7	82 219,6
Beoordeeld	40 305,5	529,6
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	40 305,5	529,6
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	0

De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen, met uitzondering van de toelichting op de post voorschotten op de saldibalans. Hoewel in een afzonderlijke bijlage een specificatie is gegeven van de saldi van de voorschotten ultimo het verslagjaar en het voorafgaande jaar, is geen inzicht verschaft in de tussenliggende mutaties.

4.4 Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording van het Gemeentefonds voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van het Gemeentefonds voldoet aan de eerste eis, met uitzondering van:

- de toelichting op de saldibalans, omdat de informatie van de afgerekende voorschotten ontbreekt.

Aan de tweede eis voldoet deze verantwoording.

RAPPORTAGE BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1997 VAN HET MINISTERIE VAN HET INFRASTRUCTUURFONDS

Inhoud

	Samenvatting	317
1	Inleiding	317
2	Financieel beheer	318
2.1	Accountantscontrole	318
2.2	Administratieve Organisatie	318
2.2.1	Opzet en werking algemeen	318
2.2.2	Vervolgonderzoek GWW-contracten	319
2.2.3	Europese regelgeving	320
2.3	Automatisering	320
2.4	Versnelling verantwoordingsprocedure	320
2.5	Conclusies	320
3	Bezwaaronderzoek onderzoeks- en overige contracten	321
4	Financiële verantwoording	321
4.1	Rekening	321
4.2	Toelichting bij de rekening	322
4.3	Saldibalans met toelichting	322
4.4	Oordeel over de financiële verantwoording	323
	Bijlage	324

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1997 van het Infrastructuurfonds, dat wordt beheerd door de minister van Verkeer en Waterstaat. In 100% van de verplichtingen en ontvangsten en 98,8% van de uitgaven trof de Rekenkamer geen belangrijke fouten en onzekerheden aan. Zij heeft bij haar onderzoek kunnen steunen op de bevindingen van de departementale accountantsdienst.

De werking van de administratieve organisatie vertoont nog ernstige tekortkomingen, met name in de naleving van de procedures rond het uitvoeren van werken en bij het afsluiten van contracten. De controle op de geleverde prestaties is nog onvoldoende. Deze problemen bleken uit de in 1996 en 1997 uitgevoerde bezwaaronderzoeken. Over 1996 handhaafde de Rekenkamer haar bezwaar rond de grond-, water- en wegenbouwcontracten. Naar aanleiding hiervan (Rechtmatigheidsonderzoek 1996, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 470, nrs. 1–2) informeerde de minister de Staten-Generaal in september 1997. De verbeteracties die zij voorstelde sloten aan op de aanbevelingen van de Rekenkamer. Uit het bezwaaronderzoek 1997 naar de onderzoeks- en overige contracten bleek, dat de tekortkomingen ook bij dit type contracten grotendeels waren blijven bestaan. De Rekenkamer zag echter af van het maken van bezwaar, omdat de voorgestelde verbeterplannen, het tijdpad en de toezeggingen van de minister voldoende waarborgen bieden voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer rond de onderzoeks- en overige contracten eind 1999. Naar aanleiding van beide onderzoeken heeft de minister toegezegd dat het financieel beheer rond de contracten zowel wat betreft de opzet als de werking ultimo 1999 zal voldoen aan de geldende regelgeving. De Rekenkamer zal dat bij haar rechtmatigheidsonderzoek 1999 nagaan.

Bij de uitvoering van de maatregelen rond de grond-, water- en wegenbouwcontracten ligt het ministerie overigens op schema. Hiervoor heeft de Rekenkamer waardering.

Voor wat betreft de Europese aanbestedingsregels stelde de Rekenkamer vast dat de desbetreffende regelgeving in de administratieve organisatie was opgenomen. De Rekenkamer vraagt aandacht voor de naleving; hieraan was niet altijd strikt de hand gehouden.

Het beheer van de Integraal Verkeer en Vervoer-subsidies vertoonde tekortkomingen. Het ministerie verwacht dat de in 1996 gestarte verbeteracties in 1998 zullen worden afgerond. De Rekenkamer zal dat bij haar rechtmatigheidsonderzoek 1998 nagaan.

1 INLEIDING

Het Infrastructuurfonds is met ingang van 1 januari 1994 ingesteld bij de Wet Infrastructuurfonds (Stb. 1993, 319). Het fonds vloeide voort uit de wens van de Tweede Kamer om een adequaat wettelijk instrument te hebben, dat bijdraagt aan een integraal verkeer- en vervoerbeleid. Uit dit fonds worden investeringen in en onderhoud aan infrastructuur voor verkeer en vervoer betaald. Bij deze transactie-uitgaven gaat het om de aanleg en het onderhoud van rijkswegen (f 2,5 miljard), rijksvaarwegen (f 0,7 miljard), railinfrastructuur (f 3,0 miljard) en de lokale en regionale infrastructuur (f 1,1 miljard).

Van bijzonder belang voor de uitgaven voor het Structuurfonds zijn de EU-aanbestedingsregels, omdat de meeste uitgaven op basis van

contracten van grote omvang worden gedaan. Ook het contractbeheer is derhalve van groot belang. De Rekenkamer verwijst naar het vorig jaar uitgevoerde bezwaaronderzoek naar de grond-, water- en wegenbouwcontracten en het dit jaar uitgevoerde bezwaaronderzoek naar de onderzoeks- en overige contracten.

Het belang van het Infrastructuurfonds neemt meer en meer toe. Door de overheveling van een aantal activiteiten van de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) is de betekenis van het fonds nog toegenomen. Het wetsvoorstel hiervoor werd op 19 april 1997 bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediend.

Naast de bijdrage uit de begroting van het Ministerie van VenW (f 5,5 miljard) bestaat de voeding uit een bijdrage van het Fonds Economische Structuurversterking (f 1,4 miljard). Daarnaast wordt een aantal kosten aan derden doorberekend (f 0,3 miljard).

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over het begrotingsjaar 1997 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Infrastructuurfonds. Het rapport bestaat uit drie hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is gewijd aan het financieel beheer. Een samenvatting van het bezwaaronderzoek naar onderzoeks- en overige contracten is opgenomen in hoofdstuk 3. Voor de volledige tekst wordt verwezen naar het rapport bij de financiële verantwoording van het Ministerie van VenW. In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording.

Uit het onderzoek naar het financieel beheer blijken in een aantal gevallen tekortkomingen, die leiden tot fouten of onzekerheden in de financiële verantwoording. Waar dit het geval is wordt dat in hoofdstuk 2 vermeld en in het oordeel over de financiële verantwoording betrokken.

Het rapport sluit af met overzichten van de geconstateerde fouten en onzekerheden.

De Rekenkamer rapporteert in het Algemeen gedeelte van deze bundel rijksbreed over de aanpak van de millenniumproblematiek, de voorbereiding van de invoering van de euro, het integriteitsbeleid en over het vervolgonderzoek Informatievoorziening en kengetallen.

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Accountantscontrole

De departementale accountantsdienst (AD) heeft een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording 1997 van het Infrastructuurfonds afgegeven.

De Rekenkamer stelde vast dat de AD-controle voldoende basis bood voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording 1997. Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportages.

De Rekenkamer stelde vast dat de AD de naleving van Europese aanbestedingsregels in de controle heeft betrokken.

2.2 Administratieve Organisatie

2.2.1 Opzet en werking algemeen

De begrotingsuitvoering is geheel geïntegreerd in de departementale organisatie. Er is geen sprake van een afgescheiden financieel beheer. De uitvoering vindt hoofdzakelijk plaats door het Directoraat-Generaal

Rijkswaterstaat (Rijkswaterstaat). Daarnaast zijn de Directoraten-Generaal Personenvervoer (DGP) en Goederenvervoer (DGG) bij de uitvoering betrokken.

Uit het onderzoek blijkt dat er in de opzet van de administratieve organisatie in het algemeen geen grote knelpunten zijn. De werking van de administratieve organisatie vertoont echter nog ernstige tekortkomingen. Weliswaar is er op onderdelen vooruitgang, maar in zijn algemeenheid is de naleving van de procedures rond het uitvoeren van werken en bij het afsluiten van contracten en de controle op de geleverde prestaties nog onvoldoende.

Een punt van aandacht is de beheersing van de zogenaamde Integraal Verkeer en Vervoer-subsidies (IVV-subsidies) voor regionale openbaarvervoer infrastructuur. Omvang en complexiteit van de projecten en de interpretatie van de regelgeving zijn van invloed op de door de subsidieontvanger te verstrekken verantwoordingsinformatie. Dit vormt nu nog een probleem. Het ministerie verwacht dat de in 1996 gestarte acties om hierbij tot een eenduidige handelwijze te komen in 1998 zullen worden afgerond.

2.2.2 Vervolgonderzoek GWW-contracten

In 1996 voerde de Rekenkamer een bezwaaronderzoek uit naar de grond-, water- en wegenbouwcontracten (GWW). Hieruit bleek dat ondanks de inspanningen van Rijkswaterstaat het financieel beheer rond deze contracten in 1996 nog niet geheel aan de eisen voldeed. De Rekenkamer oordeelde dat er sprake was van een nog onvoldoende ordelijk financieel beheer. Als gevolg daarvan maakte zij bezwaar. De Rekenkamer was van mening dat de toezeggingen van de minister onvoldoende concreet en controleerbaar waren. Zij handhaafde haar bezwaar en plaatste een aantekening bij de rekening 1996 van het Rijk.

De minister diende haar standpunt, overeenkomstig het bepaalde in artikel 56, lid 4 van de Comptabiliteitswet aan de Staten-Generaal uiteen te zetten. Zij heeft de Staten-Generaal per brief op 22 september 1997 geïnformeerd. De verbeteringsacties die zij voorstelde, sluiten aan op de aanbevelingen van de Rekenkamer. De minister gaat ervan uit dat het financieel beheer bij Rijkswaterstaat op het punt van de GWW-contracten ultimo 1999 zal voldoen aan de eisen, zoals neergelegd in de aanschrijving UCA (Uniformering Contractenadministraties).

De Rekenkamer is in 1997 nagegaan in hoeverre de door de minister toegezegde «producten» daadwerkelijk zijn gerealiseerd.

- Formalisering van het «Herenakkoord» Toegezegd was dat dit akkoord in de maand december 1997 uitgewerkt zou worden in een aanschrijving. Het Hoofdkantoor van de Waterstaat heeft op 19 december 1997 de aanschrijving «Interne controle en toezicht» doen uitgaan. De aanschrijving heeft als datum van ingang 1 januari 1998. In deze aanschrijving is een uitwerking opgenomen van de kwaliteitseisen voor de verbijzonderde interne controle, en een beknopte beschrijving van de gewijzigde procedures. De aanschrijving regelt onder meer dat alle diensteenheden van Rijkswaterstaat jaarlijks een jaarplan Interne Controle moeten indienen en dat twee keer per jaar over de resultaten van de controle moet worden gerapporteerd. Tevens is in de aanschrijving opgenomen wat het toezicht van het hoofdkantoor op de Rijkswaterstaatsdiensten dient in te houden.
- Evaluatie van de Handreiking Interne Controle Toegezegd was dat de definitieve handreiking gereed zou zijn in de maand maart 1998. Het

Hoofdkantoor van de Rijkswaterstaat heeft op 23 maart 1998 de handreiking verzonden aan de Rijkswaterstaatsdiensten.

- Beoordeling van de werkwijze Elementair bij de Bouwdienst
Toegezegd was dat de beoordeling van de werkwijze Elementair in het eerste kwartaal van 1998 zou plaatsvinden. De beoordeling van Elementair werd uitgevoerd door de afdelingen Markt en Divisie-controller van het Hoofdkantoor in nauw overleg met vertegenwoordigers van de AD. De beoordeling heeft eind maart 1998 geleid tot een rapport met bevindingen. In dit rapport zijn tevens de met de Bouwdienst gemaakte afspraken vastgelegd. De afspraken betreffen hoofdzakelijk door te voeren wijzigingen in de opzet van de werkwijze Elementair. Naar verwachting zullen de wijzigingen in Elementair nog voor de zomer plaatsvinden.

De Rekenkamer stelde vast dat Rijkswaterstaat op schema ligt met het uitvoeren van de toegezegde maatregelen. De Rekenkamer zal in haar rapport bij de financiële verantwoording 1999 rapporteren of de opzet en werking overeenkomstig de regelgeving functioneren.

2.2.3 Europese regelgeving

De Rekenkamer stelde vast dat de Europese aanbestedingsregels in de administratieve organisatie van de diverse dienstonderdelen zijn verwerkt. Er werd niet in alle gevallen overeenkomstig de richtlijnen gehandeld; aan de naleving werd niet strikt de hand gehouden. Voor details wordt verwezen naar het rapport bij de financiële verantwoording van het Ministerie van VenW.

2.3 Automatisering

Voor dit onderdeel wordt verwezen naar het rapport bij de financiële verantwoording van het Ministerie van VenW.

2.4 Versnelling verantwoordingsprocedure

In het kader van de versnelling van de verantwoordingsprocedure 1997 is afgesproken dat het ministerie de financiële verantwoording uiterlijk 15 april 1998 zou aanbieden aan Financiën en de Rekenkamer. De werkzaamheden met betrekking tot het opstellen van de financiële verantwoording van het Infrastructuurfonds en het samenvattend AD-rapport werden tijdig afgerond. De door de minister getekende verantwoording werd echter niet tijdig aan het Ministerie van Financiën aangeleverd. De Rekenkamer kon echter wel tijdig beschikken over het samenvattend AD-rapport en de (ongetekende) verantwoording.

2.5 Conclusies

Algemeen gesproken vertoont de werking van de administratieve organisatie nog ernstige tekortkomingen, met name in de naleving van de procedures rond het uitvoeren van werken en bij het afsluiten van contracten. De controle op de geleverde prestaties is nog onvoldoende. De minister heeft toegezegd dat het financieel beheer zowel wat betreft de opzet als de werking ultimo 1999 zal voldoen aan de geldende regelgeving. De Rekenkamer spreekt haar waardering uit voor het feit dat het ministerie op schema ligt bij het uitvoeren van de naar aanleiding van het bezwaaronderzoek GWW-contracten toegezegde maatregelen. De Rekenkamer volgt de ontwikkelingen en zal in haar rapport bij de financiële verantwoording 1999 rapporteren of de toezeggingen van het ministerie zijn gerealiseerd.

Aandacht behoeft het beheer rond de IVV-subsidies voor regionale openbaar-vervoer infrastructuur.

3 BEZWAARONDERZOEK ONDERZOEKS- EN OVERIGE CONTRACTEN

In voorgaande jaren rapporteerde de Rekenkamer reeds enige malen over tekortkomingen in het financieel beheer rond de zogenoemde onderzoeks- en overige contracten. Bij het rechtmatigheidsonderzoek 1994 en 1995 voerde de Rekenkamer hiernaar een bezwaaronderzoek uit.

Uit de rapportering van de AD over de controle 1996 bleek dat het financieel beheer opnieuw was verslechterd. Op basis daarvan kondigde de Rekenkamer in haar rapport bij de financiële verantwoording 1996 aan dat zij in haar rechtmatigheidsonderzoek 1997 een onderzoek zou uitvoeren ter onderbouwing van een bezwaar als bedoeld in artikel 55, eerste lid van de Comptabiliteitswet.

De tekortkomingen die aanleiding waren voor het bezwaaronderzoek zijn in 1997 grotendeels blijven bestaan. De Rekenkamer is echter van mening dat er in dit verband sprake is van bijzondere omstandigheden, omdat de tekortkomingen zodanig van aard zijn, dat die niet op korte termijn konden worden weggenomen. Voorts is zij van mening dat de verbeterplannen, het tijdpad en de door de minister gedane toezeggingen voldoende waarborgen bieden voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer rond de onderzoeks- en overige contracten eind 1999. De Rekenkamer zag af van het maken van bezwaar als bedoeld in artikel 55, eerste lid van de Comptabiliteitswet. Wel zal zij de vorderingen bij het op orde brengen van het financieel beheer volgen bij haar rechtmatigheidsonderzoeken in de komende jaren.

In haar rapport bij de financiële verantwoording 1999 zal de Rekenkamer rapporteren of het financieel beheer in opzet en werking aan de eisen van de regelgeving voldoet.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Bij het opstellen van de financiële verantwoording van het Infrastructuurfonds heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat rekening gehouden met de aanbevelingen die de werkgroep Kwaliteit financiële verantwoordingen (ingesteld door de Staf van de Commissie voor de Rijksuitgaven) in haar Tussenrapportage van januari 1998 deed. Het Ministerie van Financiën heeft erop aangedrongen de aanbevelingen van de werkgroep te betrekken bij de opstelling van de financiële verantwoordingen 1997. Hiermee wordt op onderdelen afgeweken van de huidige voorschriften. De Rekenkamer heeft die (beperkte) afwijkingen gelet op het voorgaande niet in haar rechtmatigheidsoordeel betrokken.

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1997 van het Infrastructuurfonds is samengesteld. Daarvan is afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Met een tussen haakjes geplaatst bedrag, in de weergegeven overzichten, wordt een post aangeduid, meestal een ontvangstenpost, waarvan niet zeker is of deze het volledige bedrag weergeeft of een post waarvan het bedrag volgens de Rekenkamer te laag is en waarvan niet aan kan worden gegeven hoeveel te laag.

Overzicht 1. Bedragen van de rekening 1997, Infrastructuurfonds (x f 1 miljoen)

	Verplichtingen ¹	Uitgaven ¹	Ontvangsten
Totaal	12 112,2	7 378,1	7 256,7
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	12 112,2	7 289,9	7 256,7
Belangrijke fouten/onzekerheden	0,0	88,2	0,0

¹ Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven bevat in totaal f1244 miljoen respectievelijk f 255 miljoen aan overschrijdingen. Indien de Staten-Generaal niet akkoord gaan met de desbetreffende slotwetmutaties, zal de Rekenkamer haar positieve oordeel op dit punt moeten herzien.

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de overzichten in de bijlage.

De fouten en onzekerheden zijn geheel toe te schrijven aan de in punt 2.2.2 en hoofdstuk drie vermelde tekortkomingen.

4.2 Toelichting bij de rekening

De toelichting bij de rekening 1997 van het Infrastructuurfonds voldoet aan de eisen. Er is een duidelijke verbetering in de kwaliteit van het algemene deel van de toelichting en ook de toelichting op artikelniveau is verder verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren.

4.3 Saldibalans met toelichting

Jaarlijks beoordeelt de Rekenkamer een deel van de bedragen op de saldibalans. De bedragen die zij niet beoordeelt zijn samengesteld uit:

- de uitgaven en ontvangsten die de Rekenkamer al beoordeeld heeft bij het onderzoek van de rekeningen; deze zijn niet opnieuw beoordeeld bij het onderzoek van de saldibalans waar zij als post ontstaan;
- de bedragen die op tegenrekeningen staan; deze worden niet beoordeeld omdat ze geen inhoudelijke waarde hebben.

Van de overige bedragen onderzoekt de Rekenkamer of deze fouten of onzekerheden bevatten die haar tolerantiegrenzen overschrijden.

Overzicht 2 geeft het totaalbedrag van de saldibalans per 31 december 1997. Daarvan worden afgetrokken:

- het totaal van de niet-beoordeelde bedragen;
 - het totaal van de bedragen waarvoor met redelijke zekerheid is vastgesteld dat deze geen fouten of onzekerheden bevatten.
- Dit resulteert in een totaal van bedragen met fouten of onzekerheden die de tolerantiegrenzen overschrijden (belangrijke fouten en onzekerheden).

Overzicht 2. Bedragen van de saldibalans per 31 december 1997, Infrastructuurfonds (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	33 440,6	33 440,6
Niet beoordeeld	32 040,6	24 662,5
Beoordeeld	1 400,0	8 778,1
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	1 375,6	8 778,1
Belangrijke fouten/onzekerheden	23,8	0,0
Onvolledigheden	0,8	

Een specificatie van de fouten en onzekerheden is opgenomen in de bijlage.

De Rekenkamer merkt op dat een bedrag van f 24,6 miljoen op de post voorschotten niet deugdelijk is weergegeven. Een aantal voorschotten is ten onrechte niet, te hoog of te laag op de saldibalans opgenomen.

De toelichting op de saldibalans voldoet aan de eisen.

De Rekenkamer heeft apart aandacht besteed aan de in de toelichting bij de saldibalans opgenomen informatie over de afgerekende voorschotten en onderzocht of deze afrekeningen aan de eisen voldeden. In totaal is f 773 miljoen afgerekend. De Rekenkamer stelde vast dat deze afrekeningen aan de eisen voldeden.

4.4 Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording van het Infrastructuurfonds voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van het Infrastructuurfonds voldoet aan de eerste eis, met uitzondering van:

- een bedrag van f 24,6 miljoen in de saldibalans dat niet deugdelijk was weergegeven.

Aan de tweede eis voldoet de verantwoording ook, met uitzondering van:

- een bedrag van f 24,9 miljoen aan onrechtmatige uitgaven;
- een bedrag van f 63,3 miljoen aan uitgaven waarover de Rekenkamer geen zekerheid over de rechtmatigheid kon verkrijgen.

BIJLAGE

Overzicht 1. Belangrijke fouten en onzekerheden in de uitgaven 1997 (bedragen x f 1 miljoen)

artikel	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden		reden	paragraaf
			debet	credit		
Infrastructuurfonds U 01.01	Investeringsrijkswegen	1 395,5	15,4		Onrechtmatig, onjuist, onverschuldigd betaald	2.2.2.;3
			39,8		Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.2.2;3
Infrastructuurfonds U 01.02	Onderhoud rijkswegen	864,4	4,5		Onrechtmatig, onjuist, onverschuldigd betaald	2.2.2;3
			11,3		Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.2.2;3
Infrastructuurfonds U 01.03	Apparaatsuitgaven Rijkswegen	140,2	4,8*		Onrechtmatig, onjuist, onverschuldigd betaald	2.2.2;3
			2,6*		Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.2.2;3
Infrastructuurfonds U 02.02	Onderhoud rijksvaarwegen	431,7	0,2*		Onrechtmatig, onjuist, onverschuldigd betaald	2.2.2;3
			9,6*		Onzekerheid over de rechtmatigheid, tekortkomingen in de administratieve organisatie	2.2.2;3
Totaal fouten/onzekerheden			88,2			

* Deze bedragen vormen de uitkomst van een departementale steekproef; er was sprake van overschrijding van de tolerantiegrens uitgaande van de maximale fout; de meest waarschijnlijke fout wordt gerapporteerd.

Tabellen behorende bij Saldibalans en toelichting

Overzicht 2. Belangrijke fouten en onzekerheden in de saldibalans 1997 (bedragen x f 1 miljoen).^a

postnr.	omschrijving	omvang	fouten/onzekerheden		reden	paragraaf
			debet	credit		
geen	voorschotten		975,2	24,6	ondeugdelijke weergave, onjuist of onvolledig	4.3
Totaal fouten en onzekerheden				23,8	nihil	
Totaal onvolledigheden			0,8			

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1997 VAN HET FONDS ECONOMISCHE STRUCTUURVERSTERKING

Inhoud

	Samenvatting	326
1	Inleiding	326
2	Financieel beheer	327
2.1	Accountantscontrole	327
2.2	Administratieve organisatie	327
2.3	Automatisering	327
2.4	Versnelling verantwoordingsprocedure	327
3	Bezwaaronderzoek	328
4	Financiële verantwoording	328
4.1	Rekening	328
4.2	Toelichting bij de rekening	328
4.3	Saldibalans met toelichting	328
4.4	Oordeel over de financiële verantwoording	329

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording 1997 van het Fonds Economische Structuurversterking. In de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten trof zij geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

In 1996 beoordeelde de Rekenkamer de storting vennootschapsbelasting over de aardgasbaten in het FES als onrechtmatig. De minister van Economische Zaken was het hiermee oneens. De Rekenkamer drong aan op een oplossing, maar de minister handhaafde zijn opvatting. Overigens is in 1997 geen vennootschapsbelasting ten gunste van het FES gebracht.

1 INLEIDING

Het Fonds Economische Structuurversterking (FES) werd op 21 december 1995 met de Wet Fonds economische structuurversterking ingesteld, met terugwerkende kracht tot 1 januari 1993 (Stb. 1996, nr. 51). Het fonds wordt beheerd door de ministers van Economische Zaken en Financiën. Het wordt gevoed door een deel van de aardgasbaten en door de opbrengsten uit het vervreemden van vermogensbestand-delen van het Rijk. Uit het fonds kunnen bijdragen worden toegekend aan andere begrotingen van het Rijk voor de financiering van investeringsprojecten van nationaal belang op het gebied van onder andere verkeers- en vervoersinfrastructuur, technologie-, telecommunicatie- en kennisinfrastructuur en de stedelijke hoofdstructuur.

Ten laste van het fonds worden geen directe betalingen aan projecten gedaan. De verantwoording van de projecten vindt plaats in de financiële verantwoording van het ministerie, onder wiens verantwoordelijkheid de projecten worden uitgevoerd.

De uitgaven van het fonds bedroegen voor 1997 f 1,5 miljard, met name ten gunste van het Infrastructuurfonds (f 1,4 miljard) ten behoeve van uitgaven voor «Verkeer en vervoer» (waaronder Betuweroute en HSL) en «Bodemsanering». Het Infrastructuurfonds wordt beheerd door de minister van Verkeer en Waterstaat. De ontvangsten van het fonds bedroegen voor 1997 f 1,5 miljard uit hoofde van export van aardgas. Het bedrag in het fonds is in 1997 nagenoeg gelijk gebleven, namelijk f 7,9 miljard. In 1997 zijn geen ontvangsten uit verkoop van deelnemingen van het Rijk in het fonds opgenomen.

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheids-onderzoek over het begrotingsjaar 1997 bij het FES. Hoofdstuk 2 is gewijd aan het financieel beheer. Hoofdstuk 3 is gereserveerd voor bezwaaronderzoek, maar dit heeft bij het FES over 1997 niet plaatsgevonden. In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording van het FES over 1997.

De Rekenkamer rapporteert in het Algemeen gedeelte van deze bundel rijksbreed over de aanpak van de millenniumproblematiek, de voorbereiding van de invoering van de euro, het integriteitsbeleid en over het vervolgonderzoek Informatievoorziening en kengetallen.

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Accountantscontrole

De accountantscontrole op het FES wordt verricht door de accountantsdienst (AD) van het Ministerie van Economische Zaken. De AD gaf een goedkeurende accountantsverklaring af bij de financiële verantwoording van het FES over 1997. De Rekenkamer stelde vast dat de AD-controle voldoende basis bood voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording van het FES over 1997. Haar oordeel is dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

2.2 Administratieve organisatie

Over 1996 constateerde de Rekenkamer dat de Instellingswet FES geen rechtmatige titel bood voor een storting vennootschapsbelasting over de aardgasbaten ter grootte van f 1,1 miljard. Zij beoordeelde deze storting derhalve als onrechtmatig. In hun reactie lieten de ministers van Economische Zaken en Financiën weten deze mening niet te delen. In het overleg met de Commissie voor de Rijksuitgaven op 10 september 1997 gaf de minister van Financiën, mede namens zijn collega van Economische Zaken, te kennen vast te houden aan zijn overtuiging.

De Rekenkamer achtte dit onbevredigend en drong per brief aan op een afdoende oplossing. Zij gaf de minister van EZ de volgende oplossingen in overweging:

- het aanpassen van de Instellingswet FES;
- de vennootschapsbelasting over de aardgasbaten verantwoorden onder de ontvangsten bij het Ministerie van Financiën en via suppletore begrotingswet middelen toevoegen aan het FES;
- in de begrotingswet zelf of een suppletore wet een artikel opnemen waarin expliciet wordt vermeld dat de storting in het FES plaatsvindt in afwijking van de instellingswet FES (artikel 2, lid a en lid b).

De minister antwoordde, mede namens zijn collega van Financiën, dat hij zijn zienswijze in zijn brief van 29 september 1997 heeft uiteengezet aan de Tweede Kamer. Aangezien de Tweede Kamer niet op dit onderwerp terugkwam, kon hij geen andere conclusie trekken dan dat de Tweede Kamer de visie die de minister van Financiën naar voren had gebracht deelde. Hij achtte het dan ook niet nodig een wettelijke voorziening voor eventuele toekomstige stortingen te creëren.

De Rekenkamer constateerde in het rechtmatigheidsonderzoek 1997 dat er geen vennootschapsbelasting ten gunste van het FES is gebracht, zodat er voor dat jaar geen probleem ligt.

2.3 Automatisering

Voor de begrotingsregistratie en -boekhouding van het FES werd over 1997 een geautomatiseerde administratie gevoerd. Het beheer van deze administratie leidde niet tot opmerkingen van de AD.

2.4 Versnelling verantwoordingsprocedure

In het kader van de versnelling van de verantwoordingsprocedure 1997 is afgesproken dat het ministerie de financiële verantwoording 1997 uiterlijk 9 april 1998 zou aanbieden aan Financiën en de Rekenkamer. De versnelling van de verantwoordingsprocedure is conform de afspraak gerealiseerd.

3 BEZWAARONDERZOEK

Bij het FES zijn dit jaar geen bezwaaronderzoeken uitgevoerd.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1997 van het FES is samengesteld. Daarvan is afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

Overzicht 1. Bedragen van de rekening 1997, FES (x f 1 miljoen)

	Uitgaven	Ontvangsten
Totaal	1 479,2	1 473,5
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	1 479,2	1 473,5
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	0

4.2 Toelichting bij de rekening

De toelichting bij de rekening 1997 van het FES voldoet aan de eisen.

4.3 Saldibalans met toelichting

Jaarlijks beoordeelt de Rekenkamer een deel van de bedragen op de saldibalans. De bedragen die zij niet beoordeelt zijn samengesteld uit:

- de uitgaven en ontvangsten die de Rekenkamer al beoordeeld heeft bij het onderzoek van de rekeningen; deze zijn niet opnieuw beoordeeld bij het onderzoek van de saldibalans waar zij als post ontstaan;
- de bedragen die op tegenrekeningen staan; deze worden niet beoordeeld omdat ze geen inhoudelijke waarde hebben.

Van de overige bedragen onderzoekt de Rekenkamer of deze fouten of onzekerheden bevatten die haar tolerantiegrenzen overschrijden.

Overzicht 2 geeft het totaalbedrag van de saldibalans per 31 december 1997. Daarvan worden afgetrokken:

- het totaal van de niet-beoordeelde bedragen;
- het totaal van de bedragen waarvoor met redelijke zekerheid is vastgesteld dat deze geen fouten of onzekerheden bevatten.

Dit resulteert in een totaal van bedragen met fouten of onzekerheden die de tolerantiegrenzen overschrijden (belangrijke fouten en onzekerheden).

Overzicht 2. Bedragen van de saldibalans per 31 december 1997, FES (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	9 371,8	9 371,8
Niet beoordeeld	1 479,2	1 473,5
Beoordeeld	7 892,6	7 898,3
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	7 892,6	7 898,3
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	0

De toelichting bij de saldibalans voldoet aan de eisen.

4.4 Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording van het FES voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de uitgaven en ontvangsten die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van het FES voldoet aan de eisen.

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1997 VAN HET SPAARFONDS AOW

Inhoud

	Samenvatting	331
1	Inleiding	331
2	Financieel beheer	331
2.1	Accountantscontrole	331
2.2	Administratieve organisatie	331
2.3	Versnelling	332
3	Bezwaaronderzoeken	332
4	Financiële verantwoording	332
4.1	Rekening	332
4.2	Toelichting bij de rekening	332
4.3	Saldibalans met toelichting	332
4.4	Oordeel over de financiële verantwoording	333

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer komt tot een positief oordeel over de financiële verantwoording 1997 van het Spaarfonds AOW.

In de ontvangsten trof zij geen belangrijke fouten of onzekerheden aan.

Over 1997 hebben geen uitgaven plaatsgevonden.

Het fonds is ingesteld per 1 december 1997.

1 INLEIDING

Het Spaarfonds AOW is een apart begrotingsfonds conform artikel 2 van de Comptabiliteitswet. De oprichting van het fonds is geregeld in een wijzigingswet op de Wet financiering volksverzekeringen. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beheert de begroting van dit fonds. Ontvangsten van het Spaarfonds AOW worden gevormd door bijdragen ten laste van de begroting van het Ministerie van SZW en door renten op het saldo van het fonds. De uitgaven van dit fonds strekken ter bekostiging van lasten van de algemene ouderdomsverzekering.

De regering besloot in 1997 tot de instelling van een Spaarfonds AOW. De komende veertig jaar zal namelijk naar verwachting het aantal AOW'ers verdubbelen van ongeveer twee miljoen tot meer dan vier miljoen. Het is de bedoeling van dit fonds op lange termijn de piek in de AOW-uitgaven op te kunnen vangen en een stijging van de belasting- en premiedruk voor dit onderdeel zo veel mogelijk te voorkomen.

Het betreffende wetsvoorstel werd op 28 april 1998 door de Eerste Kamer aanvaard, waarbij het fonds met terugwerkende kracht op 1 december 1997 kon worden ingesteld. In december 1997 bedroeg de eerste storting in het fonds door het Ministerie van SZW f 750 miljoen.

Dit bedrag vormt tevens het fondssaldo eind 1997.

Dit rapport bevat de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek over 1997 dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd bij het Spaarfonds AOW. Dit rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is gewijd aan het financieel beheer. Hoofdstuk 3 is gereserveerd voor bezwaaronderzoek, maar dit heeft bij het Spaarfonds AOW niet plaatsgevonden. In hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd over het onderzoek naar de financiële verantwoording over 1997.

2 FINANCIËEL BEHEER

2.1 Accountantscontrole

De accountantscontrole op het Spaarfonds AOW wordt verricht door de accountantsdienst van het Ministerie van SZW (AD). De AD heeft een goedkeurende accountantsverklaring bij de financiële verantwoording 1997 afgegeven. De Rekenkamer stelde vast dat de departementale accountantscontrole voldoende basis vormt voor haar oordeelsvorming over de financiële verantwoording.

Haar oordelen zijn dan ook mede tot stand gekomen op basis van de AD-rapportage.

2.2 Administratieve organisatie

De activiteiten binnen het fonds zullen van geringe omvang zijn. De komende jaren wordt er hoofdzakelijk in het fonds gestort, terwijl uitgaven pas na 2020 te verwachten zijn.

De Europese aanbestedingsrichtlijnen spelen bij dit fonds nog geen rol.

2.3 Versnelling

De Eerste Kamer is op 28 april 1998 akkoord gegaan met de instelling van het Spaarfonds AOW. Op 8 mei 1998 zijn de jaarstukken ingediend bij het Ministerie van Financiën. De officiële einddatum van inlevering was 23 april 1998. Aangezien het fonds op deze datum formeel nog niet bestond, vond de indiening van de jaarstukken over 1997 pas na deze officiële einddatum van inlevering plaats.

3 BEZWAARONDERZOEKEN

Bij het Spaarfonds AOW is dit jaar geen bezwaaronderzoek uitgevoerd.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING

4.1 Rekening

Overzicht 1 laat de totaalbedragen zien waaruit de rekening 1997 van het Spaarfonds AOW is samengesteld. Daarvan is afgetrokken het gedeelte waarvan de Rekenkamer met redelijke zekerheid heeft kunnen vaststellen dat het geen fouten of onzekerheden bevat die de tolerantiegrenzen overschrijden. Wat overblijft is het totaal aan fouten en onzekerheden die de tolerantiegrenzen wel overschrijden.

De Minister van Financiën stelt jaarlijks de rentevergoeding over het saldo van het fonds vast. In 1998 zal voor de eerste maal deze vergoeding over het voorgaande eindsaldo worden ontvangen. Inzake 1997 betroffen de ontvangsten de eerste storting in het fonds door het Ministerie van SZW. Over 1997 vonden nog geen uitgaven plaats. De minister van SZW kan in overeenstemming met de minister van Financiën besluiten vanaf het jaar 2020 uit het Spaarfonds AOW lasten van de algemene ouderdomsverzekering te betalen.

Het Spaarfonds AOW is vormgegeven als een apart begrotingsfonds als bedoeld in artikel 2 van de Comptabiliteitswet. Op basis van artikel 31 van de Wet financiering volksverzekeringen, zoals deze is gewijzigd bij de wet van 29 april 1998, is bij de instelling van het fonds bepaald dat de begroting en de financiële verantwoording van het fonds uitsluitend op kasbasis worden gepresenteerd. Verplichtingen worden derhalve niet opgenomen in deze financiële verantwoording.

Overzicht 1. Bedragen van de rekening 1997, Spaarfonds AOW (x f 1 miljoen)

	Uitgaven	Ontvangsten
Totaal	0	750
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	0	750
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	0
Onvolledigheden	0	0

4.2 Toelichting bij de rekening

De toelichting bij de rekening 1997 van het Spaarfonds AOW voldoet aan de eisen.

4.3 Saldibalans met toelichting

Overzicht 2 geeft het totaalbedrag van de saldibalans per 31 december 1997. Het creditbedrag wordt gevormd door de ontvangen storting, terwijl het debetbedrag bestaat uit het eindsaldo 1997. De Rekenkamer heeft bij

het Spaarfonds AOW geen fouten of onzekerheden aangetroffen, die de tolerantiegrenzen overschrijden. De saldibalans en de toelichting daarbij voldoen aan de eisen.

Overzicht 2. Bedragen van de saldibalans per 31 december 1997, Spaarfonds AOW (bedragen x f 1 miljoen)

	debet	credit
Totaal	750	750
Niet beoordeeld	-	750
Beoordeeld	750	0
Geen belangrijke fouten/onzekerheden	750	0
Belangrijke fouten/onzekerheden	0	0
Onvolledigheden	0	0

4.4 Oordeel over de financiële verantwoording

De Rekenkamer heeft onderzocht of de financiële verantwoording van het Spaarfonds AOW voldoet aan de volgende eisen:

- de verantwoording is een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en is opgesteld volgens de voorschriften;
- de uitgaven en ontvangsten die in de verantwoording zijn opgenomen zijn rechtmatig, dat wil zeggen: tot stand gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere wettelijke regelingen.

Op grond van haar onderzoek komt de Rekenkamer tot het oordeel dat de financiële verantwoording van het Spaarfonds AOW voldoet aan de beide eisen.

RAPPORT BIJ DE FINANCIËLE VERANTWOORDING 1997 VAN HET RIJK

Inhoud

1	Inleiding	335
2	Financiële verantwoording 1997 van het Rijk	335
2.1	Procedure	335
2.2	Accountantscontrole	335
2.3	Oordeel Rekenkamer	335
2.4	Verklaring van goedkeuring	336
3	Financiële verantwoording 1996 van het Rijk	336
4	Financiële verantwoording 1995 van het Rijk	337

1 INLEIDING

De minister van Financiën stelt elk jaar op grond van artikel 66 Comptabiliteitswet de financiële verantwoording van het Rijk samen.

De financiële verantwoording van het Rijk bevat:

- de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk, zo nodig voorzien van een toelichting;
- de op deze rekening aansluitende saldibalans van het Rijk per 31 december, zo nodig voorzien van een toelichting.

De accountantsdienst van het Ministerie van Financiën onderzoekt de financiële verantwoording van het Rijk en brengt daarover een rapport uit.

De Algemene Rekenkamer beoordeelt de werkzaamheden van de accountantsdienst, de zogenaamde review, en stelt een verklaring van goedkeuring op bij de financiële verantwoording van het Rijk.

Behalve de verklaring van goedkeuring 1997 bevat dit rapport ook informatie over de stand van de dechargeverlening door de Staten-Generaal met betrekking tot de begrotingsjaren 1995 en 1996.

2 FINANCIËLE VERANTWOORDING 1997 VAN HET RIJK

2.1 Procedure

De minister van Financiën stelt de financiële verantwoording van het Rijk samen. Deze bevat de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk en de op deze rekening aansluitende saldibalans per 31 december. De minister zendt deze verantwoording uiterlijk op 15 mei van het jaar volgend op het begrotingsjaar aan de Rekenkamer ter goedkeuring.

De Rekenkamer stelt een verklaring van goedkeuring op bij de financiële verantwoording van het Rijk en zendt deze verklaring uiterlijk op 1 september van het jaar volgend op het begrotingsjaar aan de Staten-Generaal en aan de betrokken ministeries.

2.2 Accountantscontrole

De accountantsdienst van het Ministerie van Financiën (AD) heeft de financiële verantwoording 1997 van het Rijk onderzocht en daarover een rapport uitgebracht. De AD is van oordeel dat deze financiële verantwoording aansluit op de financiële verantwoordingen van de departementen en de begrotingsfondsen en dat deze verantwoording volgens de daarvoor gegeven voorschriften is opgesteld.

2.3 Oordeel Rekenkamer

De Rekenkamer heeft vastgesteld dat de AD de noodzakelijke werkzaamheden goed heeft uitgevoerd. De totalen van de uitgaven en ontvangsten van de financiële verantwoordingen van de departementen en de begrotingsfondsen sluiten aan op de totalen van uitgaven en ontvangsten die opgenomen zijn in de financiële verantwoording van het Rijk. De Rekenkamer voert geen verdere werkzaamheden uit voor de goedkeuring van de financiële verantwoording. Het onderzoek naar het financieel beheer van de ministers en de financiële verantwoordingen van de departementen en begrotingsfondsen biedt naar haar oordeel voldoende basis om tot goedkeuring te besluiten. Over alle financiële verantwoordingen 1997 heeft zij een rapport uitgebracht. De verklaring van goedkeuring van de financiële verantwoording 1997 van

het Rijk heeft betrekking op het totaal van de rijksuitgaven ten bedrage van f 229 140,0 miljoen en het totaal van de rijksontvangsten ten bedrage van f 218 232,9 miljoen. Op de saldibalans per 31 december 1997 staat een debet- en creditbedrag van f 1 600 838,2 miljoen.

2.4 Verklaring van goedkeuring

De minister van Financiën heeft de financiële verantwoording 1997 van het Rijk op 8 mei 1998 aan de Algemene Rekenkamer aangeboden. Zij ontving de laatste wijzigingsbladen op 23 juni 1998.

De financiële verantwoording 1997 bestaat uit de rekening 1997 van het Rijk en de saldibalans per 31 december 1997 van het Rijk.

Artikel 52 van de Comptabiliteitswet geeft de Rekenkamer tot taak van deze financiële verantwoording uitsluitend te onderzoeken of zij aansluit op de financiële verantwoordingen 1997 van de ministeries en de begrotingsfondsen en volgens de daarvoor gegeven voorschriften is opgesteld.

Bij dit onderzoek heeft de Rekenkamer geen belangrijke tekortkomingen geconstateerd. Ingevolge artikel 105 van de Grondwet keurt de Rekenkamer de financiële verantwoording van het Rijk, zoals deze op 23 juni 1998 samengesteld was, goed onder voorbehoud dat de bij deze financiële verantwoording horende slotwetten worden vastgesteld door de Staten-Generaal.

Ingevolge artikel 56 van de Comptabiliteitswet tekent de Rekenkamer aan dat zij bezwaar heeft gemaakt tegen het tekortschietend financieel beheer bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbehoud en Visserij en bij het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken. Deze bezwaren heeft zij niet gehandhaafd.

3 FINANCIËLE VERANTWOORDING 1996 VAN HET RIJK

Op 28 augustus 1997 keurde de Rekenkamer de financiële verantwoording van het Rijk 1996 goed onder het voorbehoud dat: de bij deze financiële verantwoording horende slotwetten worden vastgesteld door de Staten-Generaal.

Op 28 augustus 1997 zond de Rekenkamer het rapport bij de financiële verantwoording van het Rijk 1996 met daarin opgenomen de verklaring van goedkeuring aan de Staten-Generaal en aan de betrokken ministers.

De bij de financiële verantwoording van het Rijk 1996 behorende slotwetten zijn vastgesteld door de Staten-Generaal.

Hiermee is het voorbehoud, dat de Rekenkamer maakte in de verklaring van goedkeuring 1996, opgeheven.

De Staten-Generaal hebben alle betrokken ministers decharge verleend over het gevoerde financiële beheer met betrekking tot het begrotingsjaar 1996.

De Tweede Kamer heeft op 25 oktober 1997 de minister van Financiën decharge verleend met betrekking tot de financiële verantwoording van het Rijk over 1996.

De Eerste Kamer heeft op 18 november 1997 decharge verleend.

4 FINANCIËLE VERANTWOORDING 1995 VAN HET RIJK

In het rapport bij de financiële verantwoording 1996 van het Rijk was vermeld dat de Eerste Kamer de minister van Financiën nog geen decharge had verleend met betrekking tot de financiële verantwoording van het Rijk over 1995.

Dat heeft de Eerste Kamer uiteindelijk op 17 maart 1998 gedaan.

Bijlage 1
De verantwoording over de realisatie

budgetgrootheid	verantwoording realisatie	bron van de cijfers	acc. verkl	kas of trans	oordeel Rekenkamer
uitgaven en ontvangsten					
Rijksbegroting					
begrotingshoofdstukken	Miljoenennota	financiële verantwoording Rijk	ja	kas	ja
begrotingsfondsen	Miljoenennota	financiële verantwoording Rijk	ja	kas	ja
agentschappen (uitgaven en ontvangsten)	afzonderlijke agentschappen: interne informatie Financiën vanaf 1997 in FV van agentschap voor alle agentschappen samen mutatie in saldbalans bijlage 3 Miljoenennota	interne informatie Financiën	ja	trans	ja
mutatie netto vlottende schuld:	Miljoenennota	financiële verantwoording van het Rijk (saldbalans)	ja	kas	nee (wel controle geen oordeel)
liquiditeiten		financiële verantwoording van hoofdstuk IXa	nee		
saldo uitgaven en ontvangsten					
buiten begrotingsverband)					
afrachten EU buiten begroting	Miljoenennota	verantwoording Financiën aan EU, diverse departementale financiële verantwoordingen	nee	kas	nee (wel controle, geen oordeel)
beleidsrelevant tekort (perc. BBP)	Miljoenennota	financiële Verantwoording van Financiën en rekening van het Rijk	nee	kas	nee
tekort Rijk	Miljoenennota	CBS NR/R.61.1	nee	trans	nee
tekort rest CO + LO	Miljoenennota	CBS NR/R.61.2)	nee	trans	nee
tekort SF	Miljoenennota	CBS NR/R.63)	nee	trans	nee
tekort Rijk + rest CO + LO	Miljoenennota	CBS NR/R.61)	nee	trans	nee
EMU-tekort (absoluut)					
absoluut	CBS intern		nee	trans	nee
perc BBP	Miljoenennota	CBS	nee	trans	nee
staatsschuld	Miljoenennota	saldbalans IX-A	ja	kas	ja
schuld LO	Miljoenennota	CBS	nee	trans	nee
Schuld SF	Miljoenennota	CBS	nee	trans	nee
Consolidatie schuld CO, LO en SF	Miljoenennota	CBS	nee	trans	nee
EMU-schuld					
absoluut	Miljoenennota	CBS	nee	trans	nee
perc BBP	Miljoenennota	CBS	nee	trans	nee
BBP	Miljoenennota	CBS NR/M1	nee	trans	nee
NETTO UITGAVEN BUDGET-SECTOREN					
Rijksbegroting eng	Miljoenennota	financiële verantwoording van het Rijk	ja	kas	ja
Sociale Zekerheid totaal	Miljoenennota				
binnen Rijksbegroting	Miljoenennota	financiële verantwoording van SoZaWe	ja	kas	ja
buiten Rijksbegroting*	Miljoenennota	CTSV (toezicht fondsen)	ja	trans	nee
Zorg totaal	Miljoenennota				
binnen Rijksbegroting	Miljoenennota	financiële verantwoording van VWS	ja	kas	ja
buiten Rijksbegroting**	Miljoenennota	ZFR (toezicht fondsen)	ja	trans	nee

* AOW AWW AAW TF AKW etc.

** AWBZ ZFW en particuliere verzekeraars

Bijlage 2

Vergelijking miljoenennota 1997 met de rekening (bedragen in mln. gulden)

In mln gld	UITGAVEN		Verschil		ONTVANGSTEN		Verschil	
	MN 97	REK	abs	proc	MN 97	REK	abs	proc
Begrotingen								
HdK	13	13	0	0				
HCvS Kab K	270	283	13	5	8	8	0	0
AZ	61	65	4	7	4	7	3	75
KABNA en Arub.Z	337	331	-6	-2	56	43	-13	-23
BuiZa excl afdracht EU	5 862	6 046	184	3	105	124	19	18
Justitie	5 960	6 544	584	10	960	1 082	122	13
BiZa	7 201	7 804	603	8	417	622	205	49
OCW	37 297	37 672	375	1	3 341	3 430	89	3
Nat.Schuld	30 100	30 463	363	1	113	1 298	1 185	1 049
Fin excl Belastingen	5 718	5 119	-599	-10	5 094	6 639	1 545	30
Fin belastingen					151 605	161 746	10 141	7
Defensie	13 644	13 909	265	2	521	599	78	15
VROM	7 050	7 494	444	6	200	250	50	25
RGD	1 402	1 565	163	12	39	79	40	103
V&W	10 673	11 034	361	3	1 767	2 709	942	53
Econ.Z	3 375	3 648	273	8	5 848	7 675	1 827	31
LNV	3 281	4 953	1 672	51	501	488	-13	-3
SZW	23 533	27 692	4 159	18	753	1 049	296	39
VWS	9 952	10 286	334	3	232	388	156	67
Sub-totaal	165 729	174 921	9 192	6	171 564	188 236	16 672	10
Fondsen*								
Gem. Fonds	20 717	21 664	947	5	20 717	19 734	-983	-5
Prov. Fonds	1 629	1 620	-9	-1	1 484	1 585	101	7
Infr. Fonds	7 145	7 378	233	3	7 008	7 257	249	4
Fonds Ec. Str.	1 814	1 479	-335	-18	800	1 474	674	84
LEF-A	66	80	14	21	66	80	14	21
Spaarfonds Aow						750	750	
Subtotaal	31 371	32 221	850	3	30 075	30 880	805	3
Afdracht EU	10 751	11 095	344	3	7 475	7 390	-85	-1
Consolidatie**	-7 297	-7 355	-58	1	-7 297	-7 355	-58	1
Aanvullende posten								
Diversen					1 050	0	-1 050	
Akw	300	0	-300					
Loonbijst	1 472	0	-1 472					
Prijsbijst	769	0	-769					
Ombuig	37	0	-37					
Ontw samenwerking	25	0	-25					
Subtotaal	2 603	0	-2 603		1 050	0	-1 050	
Agentschappen	373	218	-155	-42	395	393	-2	-1
Totale uitg en ontv	203 530	211 050	7 520	4	203 262	219 544	16 282	8
Aflossing en uitgifte schuld	12 456	18 953	6 497	52	22 758	18 454	-4 304	-19
Totaal uitg en ontv. incl. schuld	215 986	230 053	14 067	7	226 020	237 998	11 978	5
Mutatie saldo	10 034	7 945	-2 089	-21				
Totaal	226 020	237 998	11 978	5	226 020	237 998	11 978	5

* Exclusief saldo vorige dienstjaren

** In plaats van de rekening: stand MN98

BIJLAGE 3

Overzicht 1: verplichtingen De bevindingen van de Rekenkamer over de rekeningen 1997

	Begrotingen	Totaalbe- drag (x f 1 miljoen)	Geen belangrijke fouten/onze- kerheden (%)		Onze- kerheden (%)		Fouten (%)	
			1997	1996	juistheid	volledig- heid	onjuist	onvolledig
I	Huis der Koningin	13,1	100,0	100				
II	Hoge Colleges van Staat	285,8	100,0	100				
III	Algemene Zaken	120,0	100,0	100				
IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken	507,8	100,0	100				
V	Buitenlandse Zaken	9 655,7	99,3	99,9	0,1		0,6	
VI	Justitie	6 700,1	100,0	100				
VII	Binnenlandse Zaken	7 234,0	100,0	100				
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap- pen	38 468,3	100,0	98,5				
IXA	Nationale Schuld	49 416,5	100,0	100				
IXB	Financiën	20 067,0	100,0	100				
X	Defensie	13 797,8	99,7	99,9	0,2		0,1	
XIA	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne	5 797,5	99,9	100			0,1	
XIB	Rijkshuisvesting	1 752,1	99,7	100			0,3	
XII	Verkeer en Waterstaat	11 391,2	100,0	100				0,4
XIII	Economische Zaken	4 835,3	100,0	100				
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	5 108,1	100,0	100				
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	24 243,1	100,0	100				
XVI	Volksgesondheid, Welzijn en Sport	10 516,6	100,0	100				
Totaal begrotingen		209 910,0	99,9	99,7	0		0	0
Begrotingsfondsen¹								
VII	Provinciefonds	1 659,9	100,0	100,0				
IXB	Gemeentefonds	22 158,0	100,0	100,0				
XIII	Fonds Economische Structuur- versterking	0,0	100,0	100,0				
XII	Infrastructuurfonds	12 112,2	100,0	100,0				
XIV	Landbouw-Egalisatiefonds, afdeling A	79,9	100,0	100,0				
XV	Spaarfonds AOW	0	100,0	100,0				
Totaal begrotingsfondsen		36 010,0	100,0	100,0				
Totaal algemeen		245 920,0	99,7	100	0		0	0
Agentschappen		nvt						

¹ Het tussen haakjes geplaatste begrotingsnummer geeft aan dat de voor die begroting verantwoordelijke minister tevens verantwoordelijk is voor het desbetreffende begrotingsfonds.

Overzicht 2: uitgaven
De bevindingen van de Rekenkamer over de rekeningen 1997

	Begrotingen	Totaalbe- drag (x f 1 miljoen)	Geen belangrijke fouten/onze- kerheden (%)		Onze- kerheden (%)		Fouten (%)	
			1997	1996	juistheid	volledig- heid	onjuist	onvolledig
I	Huis der Koningin	13,1	100	100				
II	Hoge Colleges van Staat	283,1	100	100				
III	Algemene Zaken	65,3	97,5	100			2,5	
IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken	331,1	100	100				
V	Buitenlandse Zaken	8 870,5	99,7	99,1	0,2		0,1	
VI	Justitie	6 544,4	99,2	99,5	0,5		0,3	
VII	Binnenlandse Zaken	7 804,5	100	100				
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap- pen	37 672,2	99,8	100	0,2			
IXA	Nationale Schuld	49 416,5	100	100				
IXB	Financiën	5 118,6	100	100				
X	Defensie	13 908,6	99,7	99,9	0,2		0,1	
XIA	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne	7 493,6	100	100				
XIB	Rijkshuisvesting	1 564,8	100	100				
XII	Verkeer en Waterstaat	11 034,0	99,6	99,7	0,3		0,1	
XIII	Economische Zaken	3 648,1	96,0	100	0,1		3,9	
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	4 953,5	100	100				
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	27 692,3	97,9	97,8			2,1	
XVI	Volksgesondheid, Welzijn en Sport	10 286,1	90,0	98,3	9,9		0,1	
Totaal begrotingen		196 700,3	99,0	99,6	0,6		0,4	
Begrotingsfondsen¹								
(VII)	Provinciefonds	1 619,9	100	100				
(IXB)	Gemeentefonds	21 664,3	100	100				
(XIB + XIII)	Fonds Economische Structuur- versterking	1 479,2	100	100				
(XII)	Infrastructuurfonds	7 378,1	98,8	97,6	0,9		0,3	
(XIV)	Landbouw-Egalisatiefonds, afdeling A	79,9	100	100				
(XV)	Spaarfonds AOW	0	100	nvt				
Totaal begrotingsfondsen		32 221,4	99,7	99,5	0,2		0,1	
Totaal generaal		228 921,7	99,1	99,5	0,6		0,3	
Agentschappen¹								
(VI)	Immigratie- en Naturalisatiedienst							
	lasten van exploitatie	319,8	100	100				
	kapitaaluitgaven	6,1	100	100				
(VI)	Dienst Justitiële inrichtingen							
	lasten van exploitatie	1 670,7	100	100				
	kapitaaluitgaven	52,1	100	100				
(VI)	Centraal Justitieel Incassobureau							
	lasten van exploitatie	40,6	100	100				
	kapitaaluitgaven	3,2	100	100				
(VII)	IVOP							
	lasten van exploitatie	18,6	100	100				
	kapitaaluitgaven	6,4	100	100				
(VII)	Centrale Archief Selectiedienst							
	lasten van exploitatie	10,4	100	nvt				
	kapitaaluitgaven	0,6	100	nvt				
(VIII)	Centrale Financiën Instellingen							
	lasten van exploitatie	88,7	100	100				
	kapitaaluitgaven	2,0	100	100				
(VIII)	Rijksarchiefdienst							
	lasten van exploitatie	45,3	100	100				
	kapitaaluitgaven	2,1	100	100				

Begrotingen	Totaalbe- drag (x f 1 miljoen)	Geen belangrijke fouten/onze- kerheden (%)	Onze- kerheden (%)	Fouten (%)
(X) Duyverman Computer Centrum				
lasten van exploitatie	149,8	100	100	
kapitaaluitgaven	9,5	100	100	
(X) Dienst Gebouwen, Werken, Terreinen				
lasten van exploitatie	161,0	100	100	
kapitaaluitgaven	6,5	100	100	
(XII) KNMI				
lasten van exploitatie	78,4	100	100	
kapitaaluitgaven	8,2	100	100	
(XII) Rijksdienst voor de Radio- communicatie				
lasten van exploitatie	52,4	100	100	
kapitaaluitgaven	11,3	100	100	
(XIII) Senter				
lasten van exploitatie	68,4	100	100	
kapitaaluitgaven	3,6	100	100	
(XIV) Plantenziektenkundige dienst				
lasten van exploitatie	36,1	100	100	
kapitaaluitgaven	1,2	100	100	
(XVI) Directie College ter Beoordeling van Geneesmiddelen				
lasten van exploitatie	24,9	100	100	
kapitaaluitgaven	0,6	100	100	
Totale lasten van exploitatie	2 765,1	100	100	
Totale kapitaaluitgaven	113,4	100	100	

¹ Het tussen haakjes geplaatste begrotingsnummer geeft aan dat de voor die begroting verantwoordelijke minister tevens verantwoordelijk is voor het desbetreffende begrotingsfonds of agentschap.

Overzicht 3: ontvangsten
De bevindingen van de Rekenkamer over de rekeningen 1997

	Begrotingen	Totaalbe- drag (x f 1 miljoen)	Geen belangrijke fouten/onze- kerheden (%)		Onze- kerheden (%)		Fouten (%)	
			1997	1996	juistheid	volledig- heid ¹	onjuist	onvolledig
I	Huis der Koningin	0,0	100	100				
II	Hoge Colleges van Staat	8,4	100	100				
III	Algemene Zaken	6,8	100	100				
IV	Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken	43,4	100	100				
V	Buitenlandse Zaken	123,8	100	100		[16,8]		
VI	Justitie	1 082,5	100	98,6		[0,8]		
VII	Binnenlandse Zaken	621,5	100	100				
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap- pen	3 429,8	100	100				
IXA	Nationale Schuld	19 751,8	100	100				
IXB	Financiën	148 655,4	100	100				
X	Defensie	598,8	100	100				
XIA	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne	250,5	100	100				
XIB	Rijkshuisvesting	79,4	100	100				
XII	Verkeer en Waterstaat	2 708,7	100	100				
XIII	Economische Zaken	7 675,1	100	100				
XIV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	488,1	100	100		[0,1]		
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1 049,4	100	95,5				
XVI	Volksgesondheid, Welzijn en Sport	387,6	100	100		[3,8]		
Totaal begrotingen		186 961,0	100	100		[0]		
Begrotingsfondsen²								
(VII)	Provinciefonds	1 584,7	100	100				
(IXB)	Gemeentefonds	19 734,0	100	100				
(XIB + XIII)	Fonds Economische Structuur- versterking	1 473,5	100	74,5				
(XII)	Infrastructuurfonds	7 256,7	100	100				
(XIV)	Landbouw-Egalisatiefonds, afdeling A	79,9	100	100				
(XV)	Spaarfonds AOW	750,0	100	nvt				
Totaal begrotingsfondsen		30 878,8	100	96,6				
Totaal generaal		217 839,8	100	99,5	0	[0]		
Agentschappen²								
(VI)	Immigratie- en Naturalisatiedienst baten van exploitatie	333,4	100	100				
	kapitaalontvangsten	24,3	100	100				
(VI)	Dienst Justitiële inrichtingen baten van exploitatie	1 670,7	100	100				
	kapitaalontvangsten	104,5	100	100				
(VI)	Centraal Justitieel Incassobureau baten van exploitatie	45,7	100	100				
	kapitaalontvangsten	1,6	100	100				
(VII)	IVOP baten van exploitatie	16,0	100	100				
	kapitaalontvangsten	2,7	100	100				
(VII)	Centrale Archief Selectiedienst baten van exploitatie	11,2	100	nvt				
	kapitaalontvangsten	1,0		nvt				
(VIII)	Centrale Financiën Instellingen baten van exploitatie	92,9	100	100				
	kapitaalontvangsten	6,4	100	100				
(VIII)	Rijksarchiefdienst baten van exploitatie	43,8	100	100				
	kapitaalontvangsten	3,3	100	100				

Begrotingen	Totaalbedrag (x f 1 miljoen)	Geen belangrijke fouten/onzekerheden (%)	Onzekerheden (%)	Fouten (%)
(X) Duyverman Computer Centrum				
baten van exploitatie	148,6	100	100	
kapitaalontvangsten	17,0	100	100	
(X) Dienst Gebouwen, Werken, Terreinen				
baten van exploitatie	159,5	100	100	
kapitaalontvangsten	7,1	100	100	
(XII) KNMI				
baten van exploitatie	81,3	100	100	
kapitaalontvangsten	13,0	100	100	
(XII) Rijksdienst voor de Radio-communicatie				
baten van exploitatie	52,9	100	100	
kapitaalontvangsten	7,3	100	100	
(XIII) Senter				
baten van exploitatie	70,2	100	100	
kapitaalontvangsten	1,9	100	100	
(XIV) Plantenziektenkundige dienst				
baten van exploitatie	35,8	100	100	
kapitaalontvangsten	0,8	100	100	
(XVI) Directie College ter Beoordeling van Geneesmiddelen				
baten van exploitatie	25,3	100	100	
kapitaalontvangsten	0,4	100	100	
Totale baten van exploitatie	2 787,3	100	100	
Totale kapitaalontvangsten	191,3	100	100	

¹ Het tussen haakjes plaatsen van een percentage duidt op onzekerheid over de volledigheid zonder dat een indicatie gegeven kan worden over de mate van onvolledigheid.

² Het tussen haakjes geplaatste begrotingsnummer geeft aan dat de voor die begroting verantwoordelijke minister tevens verantwoordelijk is voor het desbetreffende begrotingsfonds of agentschap

Overzicht 4
De bevindingen van de Rekenkamer over de saldibalans 1997

Begrotingen	Subtotaal (x f 1 miljoen) ¹		Geen belangrijke fouten/onzeke- heden (%)		Geen zekerheid over (%)		Fouten (%)	
	debet	credit	1997	1996	juist- heid	volle- digheid	onjuist	onvol- ledig
I Huis der Koningin	0,0	26,0	100	100				
II Hoge Colleges van Staat	46,3	552,6	100	100				
III Algemene Zaken	52,6	219,5	100	99,4				
IV Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken	2 034,3	1 902,7	100	100				
V Buitenlandse Zaken	4 165,3	33 075,9	99,8	99,8	0,1		0,1	
VI Justitie	3 726,2	11 633,8	100	100				
VII Binnenlandse Zaken	7 696,4	19 799,8	100	100				
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap- pen	28 369,0	91 531,0	100	100				
IXA Nationale Schuld	6 860,0	452 195,1	100	100				
IXB Financiën	317 333,0	115 538,0	100	100				
X Defensie	4 537,4	34 580,4	100	100				
XIA Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordering en Milieuhygiëne	37 487,6	73 271,8	100	100				
XII Verkeer en Waterstaat	9 154,5	25 642,6	100	100				
XIII Economische Zaken	17 466,7	10 164,7	100	99,8				
XIV Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	7 244,8	10 347,7	100	100				
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	70 693,0	50 575,0	100	100				
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	13 906,2	17 486,8	100	100				
Totaal begrotingen	530 773,3	948 543,4	100	100	0		0	
Begrotingsfondsen²								
(VII) Provinciefonds	169,7	40,0	100	100				
(IXB) Gemeentefonds	40 305,5	529,6	100	100				
(XIII) Fonds Economische Structuur- versterking	7 892,6	7 898,3	100	100				
(XII) Infrastructuurfonds	1 400,0	8 778,1	100	100				0,2
(XIV) Landbouw-Egalisatiefonds, afdeling A	2 629,5	1 239,9	100	100				
(XV) Spaarfonds AOW	750,0	750,0	100	nvt				
Totaal begrotingsfondsen	53 147,3	19 235,9	100	100	0		0	
Totaal generaal	583 920,6	967 779,3	100	100	0		0	
Agentschappen³								
(VI) Immigratie- en Naturalisatiedienst	98,1	98,1	100	100				
(VI) Dienst Justitiële inrichtingen	514,3	514,3	100	100				
(VI) Centraal Justitieel Incassobureau	22,0	22,0	100	100				
(VII) IVOP	25,4	25,4	100	100				
(VII) Centrale Archief Selectiedienst	4,1	4,1	100	nvt				
(VIII) Centrale Financiën Instellingen	40,4	40,4	100	100				
(VIII) Rijksarchiefdienst	22,2	22,2	100	100				
(X) DCC	150,8	150,8	100	100				
(X) Dienst, Gebouwen, Werken, Terrei- nen	96,0	96,0	100	100				
(XII) KNMI	57,5	57,5	100	100				
(XII) Rijksdienst voor Radiocommunicatie	50,3	50,3	100	100				
(XIII) Senter	26,1	26,1	100	100				
(XIV) Plantenziektenkundige dienst	18,0	18,0	100	100				
(XVI) Directie College ter Beoordeling van Geneesmiddelen	11,4	11,4	100	100				
Totaal agentschappen	1 136,6	1 136,6	100	100				

¹ Subtotaal = totaal -/- ontvangsten en uitgaven -/- tegenrekeningen.

² Het tussen haakjes plaatsen van een percentage duidt op onzekerheid over de volledigheid zonder dat een indicatie gegeven kan worden over de mate van onvolledigheid.]

³ Het tussen haakjes geplaatste begrotingsnummer geeft aan dat de voor die begroting verantwoordelijke minister tevens verantwoordelijk is voor het desbetreffende begrotingsfonds of agentschap.